

N° 311

—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

**Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 7 juin 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 juin 1995.**

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) en application de l'article 22, alinéa premier, du Règlement, sur la prolifération nucléaire,

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents; Jean Garcia, Michel Allencie, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldeguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigoureux, Serge Vinçon, Albert Veilquin.

Défense. - Armes nucléaires - Désarmement nucléaire - Essais nucléaires - Trafics de matières nucléaires - Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : BREVE SYNTHÈSE SUR LES ENJEUX ET LES PERSPECTIVES DE LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION NUCLEAIRE	7
A. LA CONFERENCE DE NEW-YORK RELATIVE A LA PROROGATION DU TNP ET LES ENJEUX DE LA NON-PROLIFÉRATION	7
1. Un contexte géostratégique radicalement nouveau	8
2. Les options possibles.....	9
3. La position des Etats industrialisés en faveur d'une extension illimitée.....	10
4. Le point de vue des Etats non nucléaires	11
5. Une issue heureuse au regard des enjeux stratégiques de la non-prolifération	12
B. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE NON-PROLIFÉRATION	13
1. La prise en compte par la France de l'importance accrue de la non-prolifération	13
2. La position française lors de la conférence d'examen et de prorogation du TNP.....	14
3. Quelques observations de votre commission	16
a) <i>L'évolution de la politique française de non-prolifération</i>	16
b) <i>Prolifération et dissuasion nucléaires</i>	17
C. LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LES PUISSANCES NUCLEAIRES POUR FAVORISER LA NON-PROLIFÉRATION	18
1. Les « garanties de sécurité » aux Etats non nucléaires.....	18
2. La négociation d'un traité d'interdiction des essais nucléaires.....	19
3. L'élaboration d'une convention sur l'interdiction de la production de matières fissiles à des fins explosives	20
4. La réduction des arsenaux nucléaires.....	21
5. L'accès aux applications pacifiques de l'atome.....	22

D. LES FAIBLESSES DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION	23
1. Les nouveaux facteurs de prolifération nucléaire	23
2. Le renforcement souhaitable des moyens de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	24
E. LA QUESTION NOUVELLE ET CONTROVERSÉE DE LA CONTRE-PROLIFERATION	26
1. Un débat mal engagé pour un concept imprécis	26
2. Les moyens éventuels de la contre-prolifération	27
3. Des objections majeures	28
CONCLUSION - LA COMPATIBILITÉ ENTRE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE NON-PROLIFÉRATION ET LA DÉCISION D'EFFECTUER UNE DERNIÈRE SÉRIE DE HUIT ESSAIS NUCLÉAIRES ENTRE SEPTEMBRE 1995 ET MAI 1996	30
1. La cohérence entre la décision relative aux essais et la politique française de non-prolifération	30
2. Une décision conforme aux analyses et aux vœux de votre commission	33
DEUXIÈME PARTIE : COMPTE RENDU DES AUDITIONS DE LA COMMISSION	35
1. Audition de M. Thierry de Montbrial, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI), président de la Fondation pour les études de défense, sur les enjeux de la conférence sur l'extension du traité de non-prolifération nucléaire (TNP)	36
2. Audition de M. François Barry Delongchamps, chef du service des affaires stratégiques et du désarmement au ministère des Affaires étrangères, sur la politique française de non-prolifération	42
3. Audition de M. Pascal Boniface, directeur de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), sur la prolifération et la dissuasion nucléaire	48
4. Audition de M. Paul-Ivan de Saint Germain, directeur du Centre de recherches et d'études sur les stratégies et les technologies (CREST) de l'Ecole Polytechnique, sur la contre-prolifération	57
EXAMEN EN COMMISSION	62
ANNEXES	67
ANNEXE N° 1 - Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires	68
ANNEXE N° 2 -TNP -Communication du ministre des affaires étrangères, M. Alain Juppé, à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat (Paris, 6 avril 1995)	70

- ANNEXE N° 3 - Discours du ministre des affaires étrangères, M. Alain Juppé, au nom de l'union européenne et des PECO associés à l'union à la conférence d'examen et de prorogation des parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (New-York, 18 avril 1995)..... 72**
- ANNEXE N° 4 - Allocution de M. Charles Millon, ministre de la Défense, devant la commission des affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat (Paris, 15 juin 1995)..... 76**

Mesdames, Messieurs,

Trois raisons principales ont conduit votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées, dans le cadre de ses réflexions relatives à la sécurité internationale dans le nouveau contexte géostratégique et, singulièrement, aux questions nucléaires, à accorder une attention toute particulière aux enjeux et aux perspectives de la lutte contre la prolifération nucléaire :

- la première est une raison d'actualité diplomatique internationale liée à la réunion à New-York, du 17 avril au 11 mai dernier, de la conférence d'extension du traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) : les 178 Etats parties devaient se prononcer sur la prorogation de ce traité (signé en 1968 et entré en vigueur pour 25 ans en 1970) soit pour une période illimitée, soit pour une période déterminée, soit pour une série de périodes déterminées reconductibles, automatiquement ou non ;

- la seconde raison, plus fondamentale, tenait à ce que la prolifération nucléaire -et plus généralement des armes de destruction massive-, problème ancien mais quelque peu négligé dans le passé, apparaît aujourd'hui comme l'un des défis majeurs de la sécurité internationale dans le contexte de l'après-guerre froide ; les nouvelles données géostratégiques comportent en effet de nouveaux dangers du point de vue de la prolifération, qu'il s'agisse de la vigueur nouvelle de certaines ambitions régionales -ainsi que l'illustrent les conflits auxquels nous assistons depuis le début des années 90- ou de l'accès, devenu plus aisé, aux armes de destruction massive- à la suite, notamment mais non exclusivement, de la dislocation de l'ex-Union soviétique ;

- une troisième raison a trait, enfin, aux appréciations parfois contradictoires portées sur l'efficacité des dispositifs mis en place dans les années 60 -et dont le TNP constitue la pierre angulaire- pour endiguer cette prolifération : si l'on souligne en effet souvent que la prolifération nucléaire a été moins rapide que ce que l'on avait craint et si elle a même été parfois inversée -cas de l'Afrique du Sud-, force est aussi de rappeler que de nouvelles puissances nucléaires officieuses, non membres du TNP, sont apparues, telles qu'Israël, l'Inde et le

Pakistan. En tout état de cause, les programmes irakiens, mis à jour lors de la guerre du Golfe, ou le problème nord-coréen, encore imparfaitement résolu, suffisent à interdire toute négligence ou toute complaisance en la matière, compte tenu du pouvoir de destruction de l'arme nucléaire.

Pour toutes ces raisons -auxquelles pourraient être ajoutés notamment l'examen de la politique française de non-prolifération, le rôle aujourd'hui dévolu aux armes nucléaires existantes, et l'apparition du concept, nouveau et controversé, de contre-prolifération-, votre commission, après avoir entendu M. Alain Juppé, alors ministre des Affaires étrangères, le 6 avril dernier, a décidé de procéder à une série d'auditions sur cette question de la prolifération nucléaire. Ont ainsi été successivement entendus le 10 mai 1995 :

- M. Thierry de Montbrial, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI), président de la Fondation pour les études de défense, sur les enjeux de la conférence sur l'extension du traité de non-prolifération nucléaire (TNP) ;

- M. François Barry Delongchamps, chef du service des Affaires stratégiques et du désarmement au ministère des Affaires étrangères, sur la politique française de non-prolifération ;

- M. Pascal Boniface, directeur de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) sur la prolifération et la dissuasion nucléaires ;

- et M. Paul-Yvan de Saint-Germain, directeur du Centre de recherches et d'études sur les stratégies et les technologies (CREST) de l'Ecole Polytechnique, sur la contre-prolifération.

L'importance du sujet et l'intérêt de ces interventions -ainsi que des débats auxquels elles ont donné lieu- ont conduit votre commission à réunir dans le présent document, à l'intention de l'ensemble des membres de notre Haute Assemblée, un compte-rendu de ces auditions en application de l'article 22, alinéa premier, du Règlement du Sénat. Ce compte-rendu est précédé d'une brève synthèse sur les enjeux et les perspectives de la lutte contre la prolifération nucléaire qui n'a pas la prétention de constituer un document de recherche exhaustif sur le sujet mais qui vise à rassembler, de manière synthétique, les principales questions évoquées par les orateurs qui se sont succédé devant notre commission et les principaux enseignements qu'ont pu en tirer les commissaires.

★

★ ★

PREMIERE PARTIE : BREVE SYNTHÈSE SUR LES ENJEUX ET LES PERSPECTIVES DE LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION NUCLEAIRE

Sans chercher à aboutir à des conclusions définitives, les informations recueillies par votre commission peuvent, de manière aussi analytique que possible, être regroupées autour de cinq thèmes principaux :

- la conférence de New-York elle-même et les enjeux de la prorogation du TNP ;
- la politique française de non-prolifération et les relations entre dissuasion et prolifération nucléaires ;
- les engagements de sécurité pris par les Etats nucléaires et les diverses négociations internationales en cours relatives aux questions nucléaires ;
- les faiblesses et les insuffisances des instruments internationaux de lutte contre la prolifération, au regard en particulier des dangers des trafics et du terrorisme nucléaire ;
- enfin, la question nouvelle et controversée de la « contre-prolifération », considérée par les uns comme complémentaire et par les autres comme incompatible avec la non-prolifération.

★

★ ★

A. LA CONFERENCE DE NEW-YORK RELATIVE A LA PROROGATION DU TNP ET LES ENJEUX DE LA NON- PROLIFERATION

La conférence qui s'est déroulée à New-York, au siège des Nations Unies, du 17 avril au 11 mai 1995 pour décider de la prorogation du TNP, parvenu au terme de vingt-cinq années d'application, revêtait une importance considérable puisqu'il s'agissait, non seulement de préserver le coeur des mécanismes internationaux mis en place pour empêcher la dissémination des armes nucléaires -dans la mesure notamment où le TNP constitue le fondement juridique des garanties et inspections de l'AIEA (agence internationale de l'énergie atomique)- mais aussi d'assurer la légitimité, et si possible la permanence, d'un dispositif à vocation universelle.

Le déroulement et les enjeux de cette conférence internationale exceptionnelle appellent ici cinq observations essentielles.

1. Un contexte géostratégique radicalement nouveau

Si l'enjeu de la conférence de New-York était de taille, il s'est présenté dans un contexte international fondamentalement bouleversé par rapport à ce qu'il était en 1968, lors de la signature du traité de non-prolifération.

Rappelons d'un mot que le texte du TNP (cf annexe ci-jointe) repose sur **trois dispositions fondamentales** :

- les Etats dotés d'armes nucléaires reconnus s'engagent à ne rien faire qui puisse favoriser la dissémination ;
- les Etats non dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne pas en acquérir ;
- enfin, les Etats détenteurs de l'arme s'engagent à faciliter la coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques (article 4) et à favoriser "de bonne foi" le désarmement (article 6).

La situation internationale était alors le reflet de la guerre froide et d'un ordre stratégique fondé sur l'équilibre de la terreur et la dissuasion nucléaire. Dans ce contexte, le TNP vise, d'où son caractère par nature discriminatoire, à **conserver le monopole nucléaire** des cinq Etats alors détenteurs de l'arme : les Etats-Unis, l'Union soviétique, la Grande-Bretagne, la France et la Chine, tout en offrant des garanties aux Etats non nucléaires.

La conférence de 1995 s'est, pour sa part, déroulée dans un **contexte géostratégique radicalement nouveau**, affaiblissant, en l'absence d'affrontement majeur, les arguments des cinq Etats officiellement nucléaires visant à faire valoir le caractère stabilisateur de l'arme nucléaire, et rendant la lutte contre la prolifération plus difficile.

Certes, **des progrès sensibles** ont été accomplis depuis la fin de la guerre froide : la France et la Chine ont adhéré au TNP en 1992 ; des Etats nucléaires ont fait de même comme "Etats non dotés de l'arme nucléaire" : l'Afrique du Sud en 1991 -démontrant que la prolifération nucléaire pouvait être réversible-, la Biélorussie en 1993, le Kazakhstan et l'Ukraine en 1994 ; enfin, des Etats sur lesquels pesaient des soupçons de vouloir se doter de l'arme ont également rejoint le TNP : l'Algérie et l'Argentine.

Mais, dans le même temps, la fin de la guerre froide, en bouleversant les questions de la sécurité internationale, a fait apparaître, dans plusieurs régions du monde, une instabilité accrue qui comporte **de nouveaux dangers du point de vue de la prolifération** : des ambitions régionales se manifestent avec une vigueur nouvelle ; et l'accès aux armes de destruction massive est devenu plus aisé, favorisant -même s'il est difficile d'apprécier l'ampleur du phénomène- le trafic nucléaire susceptible de servir des ambitions de domination régionale, voire le terrorisme nucléaire.

2. Les options possibles

Dans ce contexte préoccupant, accentué par le fait que le TNP n'a pu atteindre totalement l'universalité à laquelle il avait vocation -cas de l'Inde, du Pakistan et d'Israël notamment- et n'a pu empêcher une certaine prolifération rampante -cas en particulier de l'Irak et de la Corée du nord-, l'issue de la conférence de New-York est apparue longtemps incertaine.

Il convient toutefois de préciser que, si son importance politique était considérable, la conférence d'extension du TNP ne portait pas, au regard des textes, sur l'existence même du TNP : l'abrogation du TNP n'était en aucun cas envisagée et, même en l'absence d'accord à New-York, le TNP aurait juridiquement subsisté. Le mandat de la conférence était, non pas de décider de l'existence ou de l'abrogation du TNP, mais seulement de définir la durée de son extension.

Conformément à l'article 10 du traité (cf annexe ci-dessous), trois options étaient ouvertes :

- l'extension pour une période illimitée, rendant le traité permanent, alors que le TNP était jusqu'alors le seul parmi les grands traités relatifs à la sécurité et aux armements à avoir une durée de vie limitée ;

- une prorogation pour une nouvelle période déterminée, par exemple de 25 ans comme ce fut le cas en 1970 lors de l'entrée en vigueur du traité ;

- ou, enfin, une prorogation pour une succession de périodes déterminées, soit reconductibles automatiquement, soit soumises, à chaque fois, à un vote, la décision devant être prise, sauf consensus, à la majorité des parties au traité.

Selon certains experts, l'enjeu ne devait pas être dramatisé dans la mesure où, si une prolongation indéfinie était a priori préférable, une telle prolongation pourrait n'être qu'un succès de procédure si une minorité importante d'Etats s'y opposaient, tandis qu'une prolongation pour une ou plusieurs durées déterminées pourrait permettre de dresser un état des lieux périodique.

D'autres soulignaient en revanche qu'une prorogation pour des périodes déterminées, si elles devaient entraîner une modification du traité, aurait imposé à nouveau de très longues procédures de ratification alors qu'il avait fallu près de 20 ans aux 98 pays parties au TNP en 1970 pour le ratifier.

Mais ce sont naturellement des considérations d'ordre politique qui ont fondé les positions des différents pays et souligné l'importance des enjeux de la conférence d'extension.

3. La position des Etats industrialisés en faveur d'une extension illimitée

Les pays dotés de l'arme nucléaire, rejoints par la plupart des Etats industrialisés, ont plaidé pour une **prolongation du TNP illimitée et inconditionnelle**. Telle était en particulier la position des Etats-Unis et de la France rejoints par de nombreux Etats parties et, sur le plan multilatéral, par l'Union européenne, par le G7, par l'OTAN, par l'OSCE ou par le Forum du Pacifique Sud.

Trois séries de considérations confortaient ce point de vue :

- d'abord, le rôle positif du TNP comme **clef de voûte du dispositif international de lutte contre la prolifération** : quelles qu'en soient les limites, le traité constitue une norme et une barrière internationale quasi universelle ; il représente un forum de dialogue sur la non-prolifération ; il fournit surtout un cadre pour la vérification par le biais de l'AIEA, pour l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles et pour le désarmement nucléaire ;

- ensuite, les dangers d'une **extension du traité pour une période limitée** : la non-prolifération suppose avant tout la confiance ; or, toute prolongation non indéfinie n'éliminerait ni l'incertitude sur l'avenir du traité ni le soupçon entre les Etats, certains d'entre eux risquant même d'anticiper sur l'expiration annoncée du TNP, au risque d'accroître la prolifération ; à l'inverse, une prorogation indéfinie, en assurant la permanence du traité, doit permettre d'asseoir définitivement son autorité et d'engager des programmes de coopération à long terme et de poursuivre la réduction des arsenaux ;

- enfin, les insuffisances du traité devaient conduire au **renforcement des instruments internationaux de lutte contre la prolifération** et non à la remise en cause du traité lui-même. C'est dans cet esprit que les pays industrialisés se sont déclarés prêts à aborder les **quatre dossiers** au centre des débats de la conférence de New-York : le **désarmement nucléaire**, prévu par l'article 6 du traité, et incluant non seulement la réduction des arsenaux mais aussi un traité d'interdiction des essais (CTBT) et l'interdiction de la production de matériels fissiles à usage militaire ("Cutoff") ; les **garanties de sécurité** attendues par les Etats non nucléaires, qu'elles soient "positives" (assurance d'aide en cas de menace ou d'agression nucléaire) ou "négatives" (engagement à ne pas recourir aux armes nucléaires contre un Etat non nucléaire) ; la question de la **coopération nucléaire civile** et du commerce nucléaire, les mesures de contrôle des exportations étant critiquées par les Etats non nucléaires au regard de l'article 4 du traité qui affirme le droit de tous les signataires à l'énergie nucléaire pacifique ; enfin, les **problèmes de sécurité régionale**, souvent très liés aux questions nucléaires, notamment au Moyen-Orient ou dans le sous-continent indien.

4. Le point de vue des Etats non nucléaires

Les Etats qui se sont opposés, à l'origine, à cette position s'appuyaient avant tout sur le caractère inégalitaire et par nature discriminatoire du TNP dans la mesure où il entérine l'oligopole des cinq Etats nucléaires reconnus en interdisant à tout autre Etat de se doter de l'arme atomique. Ce caractère asymétrique constitue la caractéristique du TNP, à l'inverse des autres traités relatifs au désarmement qui, comme la convention relative aux armes chimiques, s'appliquent dans les mêmes termes à tous les Etats parties. Cette exception nucléaire, fondée sur la reconnaissance de la hiérarchie nucléaire à l'époque de la guerre froide, apparaît à de nombreux Etats comme ayant aujourd'hui perdu l'essentiel de sa justification après la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique.

On ne saurait toutefois considérer les Etats non dotés de l'arme nucléaire - soit 173 des 178 Etats parties au TNP- comme un tout monolithique, les Etats non nucléaires étant marqués par leur extrême diversité. Ils rassemblent en effet également :

- des puissances industrielles, voire des puissances nucléaires civiles, comme l'Allemagne et le Japon, qui se sont ralliées à la position des partisans d'une prolongation indéfinie,

- de très nombreux pays qui voient avant tout dans le TNP un instrument de sécurité international et régional qui doit être préservé, y compris des puissances régionales qui, comme l'Afrique du Sud, avaient songé à l'option nucléaire,

- des pays membres du TNP qui en ont enfreint les règles, à l'exemple de l'Irak ou de la Corée du Nord,

- et enfin une quinzaine d'Etats non membres du TNP, y compris des pays ayant acquis, selon les experts, des armes nucléaires, à l'image de l'Inde, du Pakistan ou d'Israël.

Cette importante réserve faite, la Conférence de New-York a été l'occasion pour de nombreux Etats non nucléaires de formuler des demandes diverses et pressantes. Ces attentes, au demeurant formulées dans des termes modérés qui ont souligné qu'aucun Etat n'avait en réalité intérêt à voir disparaître le TNP -en particulier pour des raisons de stabilité régionale- ont trouvé leur formulation la plus achevée dans un document présenté par l'Indonésie en septembre 1994 au nom des pays « non alignés » (qui représentent 77 Etats à l'ONU). Ce document a exposé six revendications principales :

- la poursuite du désarmement nucléaire selon un calendrier devant aboutir à une élimination complète des armes nucléaires, conformément à une exigence ancienne dont nul n'attend toutefois la réalisation prochaine ;

- le soutien et le respect des zones dénucléarisées, à l'exemple du traité de Tlatelolco pour l'Amérique latine ou de Rarotonga pour le Pacifique Sud ;

- la conclusion d'un traité général et définitif d'interdiction des essais nucléaires (CTBT), dont la négociation a été engagée mais non conclue avant la conférence de New-York ;

- les assurances de sécurité, positives et négatives, qui bien que non incluses dans le TNP, étaient jugées insuffisamment contraignantes par les Etats non nucléaires ;

- la conclusion d'un traité interdisant la production des matières fissiles à des fins explosives ("Cutoff") dont la négociation a également été entreprise ;

- et, enfin, la reconnaissance effective du droit, inscrit dans le traité, de tous les Etats parties à utiliser les technologies nucléaires à des fins civiles.

5. Une issue heureuse au regard des enjeux stratégiques de la non-prolifération

Dans ce contexte, le résultat de la dernière conférence d'extension du TNP apparaît très positif. Il constitue en effet la condition d'un fonctionnement satisfaisant du dispositif de non-prolifération, dont le TNP constitue la pierre angulaire. En dépit de ses défauts originels, il fonde un système cohérent pour tous ceux qui jugent la prolifération nucléaire déstabilisatrice ; il constitue la base juridique des contrôles internationaux de l'AIEA ; il permet de répondre, tant bien que mal, aux cas de violations avérés des engagements pris. Cette sécurité juridique, fondement de la confiance internationale, était plus nécessaire que jamais.

La conférence de New-York a en outre permis de mettre en lumière les enjeux stratégiques majeurs de la non-prolifération nucléaire :

- enjeu majeur au regard de la stabilité internationale et régionale, la prolifération étant, au-delà d'un certain seuil, nécessairement déstabilisante au plan mondial, même si divers facteurs doivent être pris en compte, comme le contexte régional, l'identité du proliférant et la nature des capacités nucléaires du pays proliférant ;

- enjeu majeur également au regard de la dissuasion nucléaire, dont la légitimité est parfois remise en cause dans le nouveau contexte géostratégique mais qui restera d'autant plus efficace que la prolifération sera cantonnée et que le comportement des dirigeants des Etats nucléaires demeurera rationnel.

Il reste cependant que la prorogation du TNP, pour être nécessaire, n'est pas suffisante et que de nombreux problèmes demeurent en suspens .

- le résultat de la conférence du TNP ne concerne pas un certain nombre d'Etats nucléaires de facto -Israël, Inde, Pakistan- ou d'Etats du seuil qui demeurent en dehors du TNP ;

- le règlement de la question nucléaire nord-coréenne, selon les termes de l'accord américano-coréen d'octobre 1994, s'étendra, dans la meilleure des hypothèses, sur plusieurs années ;

- le problème du trafic nucléaire a atteint aujourd'hui des proportions nouvelles, particulièrement inquiétantes, qui appellent un renforcement des moyens de contrôles internationaux ;

- enfin, la question de la prolifération des armes nucléaires doit naturellement s'étendre, plus généralement, à la prolifération des armes de destruction massive, en particulier chimiques et balistiques.

Pour toutes ces raisons, et pour nécessaire et importante qu'elle soit, la prorogation du traité de non-prolifération ne saurait évidemment mettre un point final au combat permanent que constitue la lutte contre la prolifération.

★

★ ★

B. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE NON-PROLIFÉRATION

1. La prise en compte par la France de l'importance accrue de la non-prolifération

La prolongation indéfinie et inconditionnelle du traité de non-prolifération, en tant que pierre angulaire du système international de lutte contre la prolifération, a constitué une des priorités internationales de la France au cours de la dernière période. Cette position illustre la prise en compte par notre pays de l'importance accrue que revêt aujourd'hui l'objectif de non-prolifération.

Il convient en effet de rappeler que, bien qu'elle en ait solennellement soutenu, dès l'origine, les objectifs et respecté les disciplines comme les Etats qui avaient adhéré au TNP, la France avait choisi en 1968 de ne pas signer le traité, qu'elle n'a officiellement ratifié qu'en 1992. Tout en marquant dans les faits son attachement à la non-prolifération, cette distance maintenue pendant plus de deux décennies par rapport au TNP était justifiée par la logique discriminatoire du traité, par la préférence de la France pour une volonté de coopération pour les utilisations pacifiques de l'atome et par son insistance en faveur d'un véritable désarmement. De manière générale, le souci de notre pays de conserver sa pleine liberté à l'égard de

tout ce qui pouvait concerner la dissuasion expliquait ses réticences par rapport au TNP mais faisait de la France un cas à part dans le concert des nations nucléaires.

Ces réticences relèvent aujourd'hui clairement du passé et notre pays peut aujourd'hui être, à juste titre, considéré comme un des Etats les plus attachés au TNP et à la lutte contre la prolifération. Ainsi que l'a souligné M. Alain Juppé, le 6 avril dernier devant notre commission (cf annexe n° 2 ci-dessous) : "pour la France, l'action visant à lutter contre la prolifération des armes nucléaires constitue un élément important, et de plus en plus important, de sa politique de sécurité : d'une part, il serait en effet contraire à nos intérêts de sécurité que s'accroisse, dans un contexte régional souvent marqué par les tensions et les instabilités, le nombre des Etats détenteurs de l'arme nucléaire ; d'autre part, le renforcement du régime de non-prolifération des armes nucléaires dans le monde est de nature à conforter le rôle imparti à notre pays sur la scène internationale".

La fin de la guerre froide a en effet créé un environnement international qui rend la prorogation du TNP à la fois moins discutable -l'effacement des tensions Est-Ouest s'étant traduit par des avancées substantielles dans le domaine du désarmement nucléaire- et plus nécessaire que jamais -la disparition de la logique des blocs permettant le réveil d'ambitions hégémoniques régionales qui risquent de voir dans l'atout nucléaire une tentation grandissante et fortement déstabilisatrice-. Dans le même temps, les dernières années ont vu se développer la diffusion des connaissances favorisant la prolifération et la diversification des modes de prolifération, rendant indispensable le renforcement du dispositif international de lutte contre la prolifération.

Ces données justifient la position très ferme et très volontariste adoptée par la France lors de la conférence d'examen et de prorogation du TNP.

2. La position française lors de la conférence d'examen et de prorogation du TNP

S'exprimant au nom de la France, mais aussi au nom de l'Union européenne et des six pays d'Europe centrale et orientale qui lui sont associés, M. Alain Juppé s'est, lors de l'ouverture de la conférence de New-York, prononcé sans équivoque en faveur d'une prorogation indéfinie et inconditionnelle du TNP(cf annexe n° 3 ci-dessous). Il a particulièrement insisté sur trois points.

S'agissant de la lutte contre la prolifération elle-même, le ministre des Affaires étrangères, après avoir rappelé les succès remportés récemment en matière de non-prolifération -contrairement aux prévisions de ceux qui, en 1970, prédisaient l'existence de 20 à 30 Etats dotés d'armes nucléaires à la fin du siècle-, a souligné l'importance des contrôles internationaux exercés par l'AIEA et de leur renforcement -à la lumière des cas irakien et nord-coréen- pour doter l'Agence des

moyens de vérifier efficacement le respect des obligations contractées et d'une meilleure capacité à déceler des activités clandestines éventuelles.

Dans le domaine de l'accès aux applications pacifiques de l'atome, la France et ses partenaires ont réitéré leur volonté de partager ces usages pacifiques du nucléaire. Ils ont toutefois souligné, face aux critiques de certains Etats non nucléaires en la matière, l'importance des contrôles à l'exportation qui constituent une obligation des Etats nucléaires aux termes mêmes du TNP et une composante essentielle du dispositif de non-prolifération et qui, "loin de constituer un obstacle au développement des échanges (...) en sont la condition".

En matière de désarmement enfin -domaine sans doute le plus sensible et sur lequel les attentes étaient les plus fortes à l'égard des Etats nucléaires-, quatre points principaux ont été soulignés par M. Alain Juppé :

- s'agissant de la réduction des arsenaux nucléaires, le nouveau contexte géostratégique a permis des accords de désarmement sans précédent entre les Etats-Unis et la Russie, tandis que la France consentait elle-même, unilatéralement, des efforts d'autant plus importants qu'ils s'appliquaient à des moyens nucléaires sans commune mesure avec les arsenaux américains ou russes ; la France a, en effet, depuis 1991, réduit de 15% le nombre de ses têtes nucléaires et d'environ 25% la part de son budget militaire consacré au nucléaire ;

- en ce qui concerne les essais nucléaires, la France a accepté d'engager à Genève, dans le cadre de la Conférence du désarmement, des négociations sur un traité d'interdiction complète des essais (CTBT, "comprehensive test ban treaty") qui serait universel et vérifiable ; si le texte adopté à New-York n'évoque que "l'achèvement des négociations" en 1996, cet engagement diplomatique de la France explique l'urgence de la question relative aux essais nucléaires à laquelle le Président de la République a répondu le 13 juin 1995 ;

- pour ce qui est de l'ouverture d'une négociation destinée à élaborer une convention sur l'interdiction de la fabrication de matières fissiles à des fins explosives, elle est également admise par la France, même s'il va de soi qu'une telle convention, pour contribuer à la lutte contre la prolifération, doit être également universelle et vérifiable et que les stocks de matières fissiles ne sauraient être inclus dans cette négociation ;

- s'agissant enfin des "assurances de sécurité" données par les Etats nucléaires pour répondre aux attentes des pays non nucléaires signataires du TNP, la résolution 984 adoptée par le Conseil de sécurité le 11 avril 1995 leur apporte "une réponse collective, globale et concrète" à travers un double engagement : engagement de ne pas utiliser d'armes nucléaires contre les Etats qui n'en sont pas dotés sauf en cas d'invasion ou d'attaque en alliance avec un Etat nucléaire ("assurances négatives"), et engagement de saisir le Conseil de sécurité pour que celui-ci prenne des mesures immédiates en vue de fournir assistance à l'Etat agressé ou menacé par des armes nucléaires ("assurances positives").

Dans ces conditions, la décision de prorogation indéfinie du TNP prise par consensus le 11 mai 1995 constitue une étape importante pour consolider l'instrument majeur de lutte contre la prolifération que constitue ce traité et souligner la singularité des armes nucléaires (armes de non emploi) parmi les armes de destruction massive, et un succès politique et diplomatique de la France, conforme à ses souhaits et à son intérêt national.

3. Quelques observations de votre commission

Les positions françaises en matière de non-prolifération nucléaire appellent toutefois, à ce stade de l'analyse, deux observations de votre commission.

a) L'évolution de la politique française de non-prolifération

La lutte contre la prolifération pour un pays nucléaire comme la France passe par la recherche d'un point d'équilibre entre politique de défense et politique de non-prolifération.

Si les réticences initiales de la France à l'égard du TNP étaient fondées sur son refus d'un "condominium" soviéto-américain en matière nucléaire et sur sa volonté de garder sa liberté pour ce qui concerne sa force de dissuasion nucléaire, il convient de souligner :

- que la France, tout en refusant d'adhérer au TNP, s'était engagée, dès l'origine, à en être un partenaire loyal, alors même que certaines de ses clauses pouvaient l'embarrasser, notamment les dispositions du préambule relatives aux essais nucléaires et celles de l'article 6 relatives au désarmement nucléaire ;

- et que notre pays a pris des initiatives substantielles en matière de désarmement, y compris de désarmement nucléaire (renonciation aux missiles AN 52, aux Pluton, mise "sous cocon" des Hadès ...).

La France peut ainsi se présenter aujourd'hui comme l'un des pays les plus actifs en matière de non-prolifération. Plusieurs facteurs y contribuent :

- en premier lieu, le contexte de l'après-guerre froide a exacerbé les instabilités liées à la prolifération des armes de destruction massive et a fait de la non-prolifération un des enjeux majeurs des décennies à venir, justifiant des efforts et des concessions plus grandes de la part des Etats nucléaires ;

- d'autre part, la prolifération pourrait affecter la position de la France sur la scène internationale et sa sécurité à plusieurs titres : en compromettant son statut privilégié de puissance nucléaire qui suppose la limitation du nombre des Etats nucléaires, en réduisant notre marge de manoeuvre dans la défense de nos intérêts du sécurité, et en banalisant l'arme nucléaire, ce qui accroîtrait vraisemblablement le risque même de confrontation nucléaire.

Ces considérations impliquent, particulièrement pour la France, de dépasser le clivage défense-non prolifération pour raisonner en termes de sécurité collective. Un équilibre délicat et les compromis nécessaires doivent donc être, à tout moment, recherchés pour éviter que la sécurité nationale et la sécurité collective ne se trouvent dégradées par l'accélération de la prolifération ou par l'affaiblissement excessif des puissances contribuant le plus efficacement -en particulier dans le cadre des Nations Unies- à la sécurité internationale.

De manière plus générale, le nouveau contexte international, renforçant les hypothèses d'action -auxquelles s'appliquent cinq des six scénarios d'emploi des forces prévus par le Livre blanc sur la défense- à côté de la dissuasion nucléaire, a tout naturellement conduit la France à avoir une vision plus stratégique -et pas seulement éthique et morale - de la prolifération susceptible d'entraver notre liberté d'action dans la gestion des crises.

b) Prolifération et dissuasion nucléaires

Le concept de dissuasion demeure, dans son essence, pertinent -en menaçant tout agresseur d'un coût prohibitif s'il portait atteinte à nos intérêts vitaux - et au coeur de notre politique de défense.

La politique française de non-prolifération doit donc relever le défi de ne pas délégitimer la dissuasion au nom de la lutte contre la prolifération et, au contraire, de rendre compatibles et, plus encore, complémentaires la dissuasion et la non-prolifération.

Dissuasion et non-prolifération, sans être contradictoires, répondent en effet à des ressorts différents. La première suppose à la fois la crédibilité quant à la détermination à agir, le cas échéant, et une marge d'incertitude sur le concept d'intérêts vitaux délimitant la frontière de l'inacceptable justifiant le recours à l'arme nucléaire. La non-prolifération, pour sa part, repose sur la persuasion -fondée sur des moyens diplomatiques-, et exige la transparence, la confiance et l'élimination du doute.

Mais la dissuasion et la non-prolifération sont aussi fondamentalement compatibles dans la mesure où elles reposent l'une et l'autre sur la prévention, la prévention des conflits d'un côté, et la prévention de la dissémination des armes de l'autre. Essentiellement préventives, dissuasion et non-prolifération apparaissent à cet égard complémentaires, la sécurité française étant assurée par la combinaison de l'une et de l'autre.

Cette question de la cohérence entre notre doctrine de dissuasion et notre politique de non-prolifération était plus précisément posée par les assurances de sécurité données aux Etats non nucléaires par les puissances nucléaires, en particulier les "garanties négatives" par lesquelles notre pays s'engage à ne pas utiliser d'armes nucléaires contre les Etats non dotés de l'arme parties au TNP -sauf en cas d'invasion ou d'attaque en alliance ou en association avec un Etat nucléaire.

Si elles exigent une cohérence absolue entre le discours français relatif à la dissuasion et les engagements internationaux pris, la compatibilité entre ces assurances de sécurité et notre doctrine de dissuasion a été soulignée par M. Alain Juppé devant notre commission (cf annexe n° 2), pour trois raisons :

- le caractère strictement défensif de notre stratégie de dissuasion, stratégie de non-guerre reposant sur le principe de suffisance ;

- la compatibilité entre les assurances de sécurité et le droit inaliénable de légitime défense consacré par l'article 51 de la Charte des Nations Unies ;

- et le fait que la dissuasion française repose sur la protection de nos intérêts vitaux, quelle que soit l'origine de la menace, y compris éventuellement celle d'armes de destruction massive interdites par la norme internationale.

Dans ce contexte, la prolongation indéfinie du TNP correspond pleinement aux intérêts de la France, en asseyant l'autorité du traité, en confirmant le caractère singulier des armes nucléaires -armes de non-emploi- par rapport aux autres armes de destruction massive, et compte tenu du fait que l'on ne saurait raisonnablement envisager, dans des perspectives proches, un monde totalement dépourvu d'armes nucléaires.

•

• •

C. LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LES PUISSANCES NUCLEAIRES POUR FAVORISER LA NON-PROLIFERATION

1. Les « garanties de sécurité » aux Etats non nucléaires

Parmi les efforts consentis par les puissances nucléaires en faveur de la non-prolifération, les « assurances » ou « garanties de sécurité » ont été, à l'occasion de la conférence de New-York, l'un des points les plus controversés.

Ces garanties de sécurité sont historiquement liées à la non-prolifération nucléaire parmi les contreparties exigées par les Etats non nucléaires à la renonciation à l'arme atomique. Elles étaient ainsi présentées, dans le document des non-alignés du 14 septembre 1994, comme « une préoccupation majeure » de ces Etats qui souhaitaient à ce sujet un instrument multilatéral juridiquement contraignant.

Face à ces demandes pressantes, les Etats nucléaires ont, par la **résolution 984 du Conseil de sécurité en date du 11 avril 1995**, affiché leur volonté d'une **réponse collective -coparrainée par les cinq puissances nucléaires reconnues-, globale -portant à la fois sur les assurances négatives et sur les assurances positives-, et concrète -la résolution portant pour la première fois sur les mesures que pourrait prendre le Conseil de sécurité en cas d'agression.**

Ces garanties appellent trois observations principales :

- en ce qui concerne la **position française**, les assurances **négatives de sécurité réaffirment**, en les précisant, les garanties déjà données en 1982, mais cette fois **harmonisées avec les autres puissances nucléaires** ; c'est en revanche la première fois que la France consent des assurances **positives de sécurité** à tous les pays non nucléaires parties au TNP ;

- s'agissant de la **portée de ces garanties**, s'il est indiqué par les documents adoptés par la conférence de New-York que des « pas supplémentaires » pourraient prendre la forme d'un instrument international juridiquement plus contraignant, tel n'est pas le cas pour l'heure et la formulation convenue ne comporte d'engagement des puissances nucléaires ni sur une négociation si sur un calendrier ; on relèvera également que les Etats nucléaires, à l'exception de la Chine, ont écarté l'idée d'un engagement de non-emploi en premier de l'arme nucléaire ;

- il convient enfin de rappeler que ces garanties, qui ne lient que les Etats parties au TNP, ne concernent pas les autres et, en particulier, les Etats nucléaires non reconnus, comme Israël, l'Inde et le Pakistan.

2. La négociation d'un traité d'interdiction des essais nucléaires

La conclusion d'un traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT) figurait également au premier rang des demandes des pays non alignés. La négociation d'un tel traité a débuté en janvier 1994 au sein de la conférence du désarmement à Genève -enceinte au sein de laquelle la France dispose d'un droit de veto.

S'agissant d'une question qui se trouve au coeur des concessions demandées aux Etats nucléaires, au détriment de leur politique de défense propre, pour prix de la non-prolifération, la France -et les autres Etats nucléaires- ont confirmé leur volonté de parvenir à la **conclusion d'un tel traité**, dont les négociations -mais non nécessairement la signature- devraient être achevées avant la fin 1996. En revanche, le lien direct, que certains pays réclamaient et que la France récusait, entre la prorogation du TNP et la conclusion du CTBT n'a pas été retenu.

Quelle que puisse être la contribution attendue -mais non démontrée- d'un tel traité à la non-prolifération, trois points méritent ici d'être soulignés :

- les engagements pris par la France, sur le plan diplomatique, en faveur de la conclusion d'un CTBT en 1996 sont à l'origine de l'urgence de la décision française concernant le moratoire des essais nucléaires : même si, sur le plan technique, l'heure du choix définitif pouvait être reculée, le calendrier diplomatique lié à la signature d'un CTBT par la France réduisait considérablement, dans le temps, la « fenêtre d'opportunité » pendant laquelle il était encore possible, pour notre pays, de reprendre ses expérimentations nucléaires, fût-ce pour un temps limité et pour un nombre d'essais réduit ;

- sur le fond des choses, plusieurs aspects de la position française doivent être relevés : le traité envisagé devrait d'abord, pour Paris, être universel et internationalement vérifiable alors que les Etats-Unis, par exemple, seraient, semble-t-il, prêts à accepter une convention qui ne serait pas signée par des pays comme l'Inde et le Pakistan ; la question essentielle des activités qui resteraient compatibles avec un CTBT -notamment la limite autorisée des explosions de faible puissance, compliquée par les questions de détectabilité- n'est pas davantage résolue ;

- enfin, on peut ici estimer, contrairement à une idée communément répandue, que rien ne garantit l'efficacité d'un CTBT dans la lutte contre la prolifération et qu'en tout cas aucun lien direct ne peut être présumé entre l'un et l'autre : ainsi, depuis 1974, aucun des pays qui cherchent à acquérir un armement nucléaire n'a procédé à un essai ; un arrêt définitif des essais ne constituerait pas une garantie contre le risque de voir certains pays proliférants se doter d'armes nucléaires rustiques n'exigeant pas d'expérimentations en vraie grandeur ; on peut même penser que l'interdiction des essais pourrait favoriser une prolifération clandestine, plus dangereuse encore pour le jeu de la dissuasion et la sécurité collective.

3. L'élaboration d'une convention sur l'interdiction de la production de matières fissiles à des fins explosives

La négociation d'une convention sur l'interdiction de la fabrication de matières fissiles à des fins explosives (« cut off ») est une autre demande des Etats non alignés à laquelle la France s'est ralliée à la condition, là aussi, qu'elle soit universelle et vérifiable pour contribuer à la lutte contre la prolifération.

L'ouverture des négociations dans le cadre de la conférence du désarmement pourrait, conformément à l'accord conclu au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1993, aboutir aux obligations suivantes : ne plus produire d'uranium hautement enrichi, de plutonium ou d'uranium 233 à des fins explosives, ne pas aider d'autres Etats à produire ces matières fissiles à des fins d'armement, ne plus retransférer ces matières du cycle civil au cycle militaire, et accepter les garanties de l'AIEA sur les installations et les matières concernées.

Il est toutefois important de souligner que la France et les autres Etats nucléaires ont récusé l'idée avancée par divers pays, notamment l'Iran, d'inclure dans cette négociation les stocks actuels de matériaux fissiles. Ces stocks ne seront donc pas inclus dans la négociation, hypothèse inacceptable pour tous les Etats nucléaires.

Il convient d'autre part de relever qu'une telle convention aura une portée différente selon les Etats concernés :

- pour les Etats nucléaires, elle interdira la production nouvelle de matières fissiles et permettra des contrôles sur les installations visées par la convention,

- pour les Etats non nucléaires parties au TNP, elle n'entraînera pas d'engagement supplémentaire, mais les cas de l'Irak et de la Corée du Nord illustrent l'importance de la production clandestine de matières fissiles à des fins explosives ;

- enfin, les Etats non parties au TNP devraient être les cibles principales d'une telle convention, en particulier les Etats nucléaires non reconnus, comme Israël, l'Inde et le Pakistan.

4. La réduction des arsenaux nucléaires

En ce qui concerne la réduction des arsenaux nucléaires eux-mêmes, aucun engagement contraignant supplémentaire n'est résulté de la conférence de prorogation du TNP.

La réduction des arsenaux a toutefois été générale au cours des dernières années, sauf apparemment dans le cas de la Chine. Les armes nucléaires américaines sont démantelées au rythme de 2000 par an et un rythme comparable est sans doute réalisé en Russie -devenue le seul successeur de l'URSS nucléaire- bien que les progrès y soient plus difficiles à évaluer. En dépit des difficultés, on peut s'attendre à ce que le traité START II soit ratifié par les deux parties, permettant la réduction des arsenaux américains et russes de près des deux tiers d'ici 2003.

La France -on l'a vu- a également participé à ce mouvement et a prêté assistance à la Russie dans le processus long, délicat et coûteux de démantèlement des armes.

Il reste, malgré ces progrès, que les objectifs généraux fixés par l'article 6 du traité en vue d'un « traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace » demeurent, pour l'heure, hors d'atteinte, même si la France -et les pays occidentaux- ont solennellement réaffirmé leur engagement de poursuivre des négociations « de bonne foi » sur des mesures efficaces relatives au désarmement.

Les Etats nucléaires ne sauraient, en effet, envisager dans l'avenir prévisible d'aller vers un point zéro en la matière, signifiant l'élimination complète des armes nucléaires. Il apparaît en effet clairement que nul ne saurait désinventer l'atome. Un monde totalement dénucléarisé peut à cet égard apparaître mythique, voire dangereux. Ainsi que le relevait récemment un expert, « si les armes nucléaires sont hors la loi, seuls les hors la loi auront des armes nucléaires ». Les réductions en cours des arsenaux américains et russes, confortées par les autolimitations que s'imposent Britanniques et Français, constituent sans aucun doute une démarche plus pragmatique et plus efficace.

5. L'accès aux applications pacifiques de l'atome

Les Etats dotés de l'arme nucléaire ont enfin réitéré leur volonté de partager les bénéfices des usages pacifiques de l'atome, qui constitue une des obligations majeures des Etats parties au TNP et, sans aucun doute, la principale contrepartie, pour les Etats non nucléaires, de leur renonciation à se doter de l'arme atomique.

Les conditions pratiques de cet accès des Etats non dotés de l'arme nucléaire aux applications pacifiques de l'atome ont cependant fait l'objet de controverses. Au nom du respect de l'article 4 du traité relatif à la coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, de nombreux pays du tiers monde estiment qu'aucune autre limitation que les garanties ne doit être imposée aux programmes nucléaires pacifiques. Or, si le bilan au titre de l'article 4 est loin d'être négligeable, on constate, depuis quelques années, un ralentissement du développement des usages pacifiques de l'atome.

La question concerne en particulier les contrôles à l'exportation. Ces contrôles figurent parmi les obligations des Etats parties au TNP. A la suite notamment de la découverte du programme nucléaire militaire clandestin de l'Irak, les pays fournisseurs, membres du Club de Londres, ont renforcé leurs contrôles à l'exportation et décidé de contrôler les biens et technologies à double usage, ce qui devrait se traduire par une réduction des flux technologiques du Nord vers le Sud.

De nombreux pays, qui perçoivent le Club de Londres comme un cartel des pays producteurs, voient dans ces mesures des dispositions allant à l'encontre de leur droit de s'approvisionner en conformité avec le TNP. La France et les pays occidentaux, notamment, soulignent au contraire que de tels contrôles, loin de constituer un obstacle au développement des échanges, en sont la condition et constituent une composante essentielle du régime international de non-prolifération.

D. LES FAIBLESSES DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION

1. Les nouveaux facteurs de prolifération nucléaire

Quels que soient le bilan plutôt positif du dispositif international de lutte contre la prolifération dont le TNP constitue la clef de voûte et le succès que représente la prolongation indéfinie du traité qui vient d'être décidée à New-York, il est douteux que les dispositions actuelles suffisent à prévenir dans l'avenir de nouvelles proliférations.

De nouveaux facteurs de prolifération nucléaire sont apparus ou ont été aggravés au cours des dernières années et les prévisions faites pour les prochaines décennies sont généralement pessimistes et assez proches de celles, heureusement partiellement démenties par les faits, qui étaient formulées il y a une vingtaine d'années. Ainsi, selon le rapport élaboré par M. Jacques Attali pour les Nations Unies et intitulé « Trafic et prolifération nucléaires - Economie de l'apocalypse », le TNP n'a pas empêché une vingtaine de pays, s'ils n'en sont déjà dotés, de se donner les moyens de réaliser l'arme atomique en moins de deux ans.

Si ces prévisions alarmistes sont considérées comme excessives par de nombreux experts, il reste que divers éléments inquiétants relatifs au trafic, voire au terrorisme nucléaires, doivent être pris en considération.

- La « fuite des cerveaux » constitue sans doute le phénomène potentiellement le plus inquiétant. La désintégration de l'Union soviétique a eu pour effet, sinon d'augmenter le nombre des puissances nucléaires -phénomène qui a pu être, pour l'essentiel, évité-, du moins de faciliter considérablement, en raison de contrôles déficients, l'accès illégal aux matières fissiles susceptibles de servir à la fabrication et, surtout, d'accroître les tentations d'exode des cerveaux dans le domaine nucléaire.

Si les chiffres relatifs à la « fuite des cerveaux » sont évidemment incertains, l'ampleur du phénomène est incontestable: il est ainsi estimé que l'émigration de scientifiques et ingénieurs de l'Union soviétique a été équivalente, de 1986 à 1990, à celle des quarante années précédentes ; et durant les années 1990-1993, 12 % de tous les chercheurs connus sont partis à l'étranger, dont environ 40 % de tous les spécialistes de physique théorique...

La tentation est en effet grande pour des scientifiques dont le statut de privilégiés s'est effondré et dont la situation est souvent précaire -on cite des salaires de l'ordre de 200 dollars par mois-, sinon désespérée, tandis qu'un certain nombre de

pays cherchent clandestinement à obtenir la capacité de construire des armes nucléaires.

- La question des trafics de matières nucléaires est plus difficile encore à évaluer et de nombreux experts estiment qu'elle ne doit pas être surévaluée. Le phénomène ne saurait toutefois être ignoré. Plusieurs cas de trafic illicite de substances radioactives ont alerté récemment l'opinion -même si ces matières ne peuvent pas nécessairement permettre la fabrication d'armes nucléaires. Le nombre des tentatives de contrebande s'est accru de façon considérable. Bien que des saisies significatives aient été réalisées, il est vraisemblable qu'une quantité significative d'armements et de technologies nucléaires disparaît des établissements de recherche militaire développés dans l'ex-URSS durant la guerre froide. Si cette évaluation est discutée, on peut, selon M. Jacques Attali, « estimer raisonnablement la quantité déjà volée à une trentaine de kilos de matières fissiles, permettant en théorie de fabriquer deux ou trois bombes nucléaires rudimentaires ».

Il est nécessaire, pour tenter d'enrayer ce danger de prolifération, d'établir une transparence complète et un système de contrôle efficace des matériaux fissiles civils et militaires et d'établir un régime international susceptible de renforcer la protection physique des matières nucléaires.

- Faut-il enfin, dans le même esprit, redouter un terrorisme nucléaire ? Les informations recueillies par votre commission la conduisent à cet égard à éviter tout catastrophisme excessif. Si l'attaque au sarin dans le métro de Tokyo et l'attentat d'Oklahoma City ont, à juste titre, frappé l'opinion publique, ils démontrent aussi que des explosifs classiques ou des gaz chimiques suffisent à atteindre les objectifs terroristes. Surtout, selon la plupart des experts, la fabrication d'une arme nucléaire suppose des installations lourdes et des programmes complexes qui ne peuvent être fournis que par des structures étatiques et sont, au moins aujourd'hui, hors de portée de groupes terroristes.

Il reste que le trafic nucléaire -qu'il porte sur les experts, les technologies ou les matières- se traduit par un commerce illégal et ne saurait être séparé de la prolifération nucléaire, qui correspond à la production illégale des éléments nécessaires à la fabrication de l'arme atomique.

2. Le renforcement souhaitable des moyens de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

Dans ce contexte, la réaffirmation de l'autorité du TNP et de sa vocation à l'universalité constituait une nécessité. Sa prérrogative indéfinie était indispensable. Quelles que soient les faiblesses du TNP -qui ne constitue pas une panacée- toute autre solution, et en particulier une prorogation limitée ou conditionnelle, aurait été contre-productive en terme de non-prolifération. Nul n'a intérêt à l'affaiblissement d'un traité qui constitue la base du dispositif

international de non-prolifération, sinon les candidats à la prolifération et à une hégémonie régionale. C'est d'ailleurs pourquoi 173 Etats non nucléaires -sur les 178 Etats membres- y ont adhéré. Il n'y a pas, en tout cas pour l'avenir prévisible, de solution de remplacement satisfaisante au TNP.

Il est toutefois nécessaire de renforcer parallèlement l'édifice que soutient le TNP à commencer par la poursuite du renforcement des moyens de l'AIEA.

M. Jacques Attali, appelant à l'accroissement des moyens de contrôle et des ressources de l'Agence, a, ici encore, dressé un constat extrêmement critique dans les termes suivants : l'AIEA « ne peut que contrôler que les Etats qui veulent bien l'être ; elle n'a presque aucun moyen propre d'enquête et d'observation, pas même dans les domaines de sa compétence. Son budget est très insuffisant. Elle ne peut découvrir des activités clandestines. Elle ne fait jamais d'inspection inopinée. Elle n'a aucun pouvoir de sanction (...) ».

Ce jugement est sans doute excessivement alarmiste. La communauté internationale a déjà retenu les leçons du cas irakien en permettant à l'AIEA de recourir à des « inspections spéciales » si elle a des soupçons à propos d'activités dans des sites déclarés ou si elle a des indices d'activités non déclarées. Ces compétences furent appliquées pour la première fois en Corée du Nord. Il est, à cet égard, à souligner que, sans le TNP et l'AIEA, la communauté internationale se serait trouvée dépourvue de tout moyen face aux initiatives de Bagdad et de Pyong-Yang.

L'AIEA a également amélioré ses procédés de détection d'activités illégales et a vu ses pouvoirs renforcés tandis que le « Club de Londres » était réactivé en ce qui concerne les exportations nucléaires.

Il reste que l'importance accrue de la non-prolifération dans le nouveau contexte géopolitique suppose une évolution et un renforcement des moyens de l'AIEA. Il s'agit, en premier lieu, d'améliorer les mécanismes de vérification et en particulier le système de garanties de l'AIEA à une époque où les risques, beaucoup plus diffus et pernicioeux, de la prolifération horizontale dans de nombreux pays ont remplacé les risques de la prolifération verticale des deux superpuissances. C'est dans cet esprit que l'AIEA souhaite une extension de l'accès aux sites nucléaires et des inspections non annoncées.

Il convient également d'examiner la possibilité de doter l'Agence de ressources, financières et en personnel, plus importantes pour faire face à des activités accrues, dans la mesure où le budget de l'AIEA n'a pas augmenté, en termes réels, depuis 1995.

•

• •

E. LA QUESTION NOUVELLE ET CONTROVERSÉE DE LA CONTRE-PROLIFÉRATION

Les conséquences du renforcement de la lutte contre la prolifération sur les politiques de défense nationale, peuvent être -comme on l'a déjà souligné- considérables, ainsi que l'illustre la négociation d'un traité d'interdiction générale des essais, voire les perspectives à long terme d'un désarmement global.

La question est donc posée de savoir jusqu'où il est possible de modifier notre politique de défense pour satisfaire aux développements de la lutte contre la prolifération. L'arsenal des dispositions nouvelles envisagées pourrait en effet, à terme, modifier en profondeur les orientations décidées jusqu'ici, voire porter atteinte, de manière insidieuse et sans que cela résulte d'un choix délibéré, à la crédibilité de la dissuasion

C'est dans ce cadre que doit être en particulier analysée la question, nouvelle et controversée, de la contre-prolifération.

1. Un débat mal engagé pour un concept imprécis

Le concept de « contre-prolifération » est à la recherche d'une définition claire et demeure imprécis, en particulier dans sa relation avec la non-prolifération dont il est, pour les uns, complémentaire et, pour les autres, contradictoire. Il fait toutefois référence, de manière générale, à l'attitude à adopter à l'égard d'un pays proliférant pour s'opposer à ses intentions, par des moyens militaires ou non militaires.

La question de la contre-prolifération a trouvé récemment son actualité en raison de la diffusion des technologies nucléaires -et, plus généralement, des armements de destruction massive- dans des pays dont la prolifération pouvait apparaître comme particulièrement inquiétante aux yeux des pays occidentaux.

L'acte de naissance de cette notion de contre-prolifération fut le discours dit d'« initiative de défense de contre-prolifération » de Les Aspin, alors secrétaire américain à la Défense, le 7 décembre 1993. Il en est résulté, au cours des dix-huit derniers mois, un vif débat, dans les milieux politico-militaires américains, entre les partisans de la contre-prolifération et ses nombreux adversaires qui y voyaient à la fois une remise en cause de la politique de non-prolifération, fondée sur des moyens politiques et diplomatiques et une volonté du Pentagone de jouer un rôle plus important dans un domaine qui devient une des composantes majeures de la politique extérieure des Etats-Unis.

La contre-prolifération impliquerait ainsi une politique plus active que la non-prolifération pour faire face à la prolifération et la polémique s'est particulièrement focalisée sur l'éventuel recours, au titre de la contre-

prolifération, à des moyens militaires pour détruire, par des actions préventives et unilatérales, les installations de pays proliférants.

Le débat n'a pas eu la même ampleur en France et en Europe, et a même été, pour l'essentiel, occulté. On notera toutefois que le souci, notamment français, de ne pas ignorer cette initiative américaine, s'est traduit par la mise en place, au sein de l'OTAN, d'une commission, coprésidée par la France, chargée d'étudier cette question de la contre-prolifération. Sur le plan des matériels militaires, d'autre part, le projet de missile antimissile « MEADS » réunissant les Etats-Unis et plusieurs pays européens, dont la France, peut également être inscrit dans une logique de contre-prolifération.

2. Les moyens éventuels de la contre-prolifération

S'agissant des moyens grâce auxquels une politique de contre-prolifération pourrait préserver la liberté d'action d'un pays dans un contexte de prolifération, dans l'hypothèse où les moyens diplomatiques de la non-prolifération ne suffiraient pas, il pourrait être fait appel :

- à des moyens de renseignement indispensables,
- à des moyens d'alerte, notamment des moyens satellitaires permettant de détecter une menace balistique,
- à des moyens d'éradication des installations menaçantes (missiles très précis, forces spéciales, voire, malgré l'obstacle de leur coût, des moyens de défense antimissiles),
- voire, en cas d'attaque, à des moyens de rétorsion.

Dans ce cadre aussi pourrait alors se poser, selon certains partisans de la contre-prolifération, la question du recours éventuel à certaines armes nucléaires, nos forces nucléaires pouvant alors jouer un rôle de « contre-dissuasion » destiné à ne pas être empêchés d'agir par la perspective de se trouver confrontés à des armes de destruction massive.

Tout en admettant que le débat a été, à l'origine, mal posé et que le terme même de contre-prolifération lui-même n'est pas nécessairement adapté -certains lui préfèrent l'expression d' « opérations extérieures en milieu extrême »-, trois facteurs pourraient, selon les mêmes experts, favoriser la prise en compte de ce concept :

- d'abord, le fait que la non-prolifération et la contre-prolifération ont une finalité commune ; elles constituent, l'une et l'autre, deux volets, non pas contradictoires mais au contraire complémentaires, de la même manœuvre ; et, dans ce cadre général de la lutte contre la prolifération, la contre-prolifération pose un véritable défi politico-stratégique ;

- ensuite, le fait que, dans le nouveau contexte géostratégique, la stratégie d'action joue un rôle accru aux côtés de la stratégie de dissuasion ; ainsi, les opérations extérieures se multiplient-elles et cinq des six scénarios d'emploi des forces énumérées par le Livre blanc français sur la défense se réfèrent-ils à cette stratégie d'action qui sollicite au premier chef les forces classiques ; c'est dans ce cadre que le problème de la contre-prolifération pourrait se poser dans l'hypothèse où la France se trouverait empêchée d'agir par un pays proliférateur ;

- enfin, le fait que la notion de contre-prolifération souligne heureusement l'importance de certains moyens militaires indispensables dans le nouveau contexte international, tels que les moyens de renseignement -moyens humains et moyens satellitaires-, les possibilités d'action conventionnelle à travers les forces spéciales ou des missiles de très grande précision, voire la question clé -qui devra bien être tranchée- des systèmes de défense antimissiles.

3. Des objections majeures

Ces remarques faites, force est de constater que le débat sur la contre-prolifération n'a pas véritablement eu lieu en France, ni en Europe, et a été, pour l'essentiel, évacué. Le concept de contre-prolifération apparaît finalement davantage comme une source de difficultés supplémentaires que comme la base de solutions pour l'avenir. Trois objections majeures peuvent en effet être formulées à l'encontre de la contre-prolifération.

La première porte sur les relations entre non-prolifération et contre-prolifération. Si l'une et l'autre ont en effet le même objectif de lutte contre la prolifération, la contre-prolifération est en effet susceptible de recourir à des moyens militaires radicalement différents des moyens politiques et diplomatiques qui sont ceux de la non-prolifération. Dans cette mesure même où elle envisage la destruction d'installations proliférantes, la contre-prolifération postule l'échec de la politique de non-prolifération. Et cela au moment même où la communauté internationale s'efforce précisément de renforcer le dispositif de non-prolifération. L'affirmation d'une politique de contre-prolifération pourrait ainsi apparaître comme un substitut à la politique de non-prolifération. En apparaissant comme susceptible de déboucher sur des solutions militaires pour résoudre les problèmes de dissémination nucléaire, elle affaiblirait le TNP que la conférence de New-York a eu précisément pour objet de conforter et de dynamiser.

Une deuxième objection a trait aux conséquences d'une éventuelle politique de contre-prolifération sur les relations Nord-Sud. En rendant crédible l'idée d'une action militaire préventive limitée contre une installation jugée proliférante -à l'image du raid israélien de 1982 contre les installations irakiennes de Tamuz-, par ailleurs peu imaginable à l'encontre d'un pays industrialisé, la contre-prolifération pourrait détériorer les relations Nord-Sud, alors même que les pays du Nord ont vigoureusement incité les pays du Sud à renforcer les instruments

internationaux comme le TNP. La contre-prolifération, si elle était perçue comme une initiative menaçante et unilatérale, compromettrait gravement la portée des assurances négatives de sécurité qui ont été précisément l'un des éléments centraux de la prorogation du TNP, risquerait de radicaliser la position de certains pays en développement dans leur opposition vis-à-vis des pays occidentaux et porterait atteinte à la confiance et au consensus qui constituent le facteur essentiel d'un régime global de non-prolifération efficace.

La troisième objection -mais non la moindre- porte sur l'éventualité du recours à des moyens nucléaires dans un contexte de contre-prolifération. Si tel devait être le cas, comment considérer comme crédible, au regard de notre doctrine de dissuasion, qui vient d'être réaffirmée par le Livre blanc sur la défense, un acte de guerre contre un pays qui se doterait de l'arme nucléaire sans menacer nos intérêts vitaux ? Une telle hypothèse poserait de surcroît la question du recours à des armes nucléaires plus précises et de faible puissance et relancerait le débat sur l'emploi éventuel d'armes nucléaires qui a toujours été jusqu'ici officiellement et catégoriquement écarté.

•

• •

CONCLUSION - LA COMPATIBILITÉ ENTRE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE NON-PROLIFÉRATION ET LA DÉCISION D'EFFECTUER UNE DERNIÈRE SÉRIE DE HUIT ESSAIS NUCLÉAIRES ENTRE SEPTEMBRE 1995 ET MAI 1996

Le Président de la République a annoncé le 13 juin 1995 la décision de la France d'effectuer une dernière série de huit essais nucléaires entre septembre 1995 et mai 1996 avant la signature d'un traité d'interdiction des essais (CTBT). Cette décision, nécessaire et courageuse, appelle de votre commission, en conclusion du présent rapport, deux séries d'observations.

1. La cohérence entre la décision relative aux essais et la politique française de non-prolifération

Il importe d'abord de souligner, au terme de ces analyses relatives à la prolifération nucléaire, la parfaite cohérence entre la politique française de non-prolifération et cette décision de procéder à une dernière campagne d'essais nucléaires.

Au-delà de réactions internationales attendues et, pour certaines d'entre elles, plus passionnelles que rationnelles, la portée de cette décision doit être justement appréciée en fonction notamment des caractéristiques suivantes.

- En premier lieu, l'objet même de cette décision est de mettre la France en mesure de signer, avant la fin 1996, le CTBT, traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Cette décision est conforme aux engagements pris à l'occasion de la conférence de prorogation du TNP, dont la déclaration politique indique que les travaux de la Conférence du désarmement pour la négociation du CTBT devraient être achevés pour la fin de l'année 1996. Ce traité, à la condition qu'il soit universel et vérifiable de manière efficace, constituera un élément du dispositif international de lutte contre la prolifération.

Cette décision est également conforme à la position affirmée par les autorités gouvernementales françaises depuis deux ans et notamment par le Premier ministre français dès le 13 octobre 1993, selon laquelle « nous ne souscrivons à aucune interdiction définitive des essais aussi longtemps que nous aurons le sentiment qu'ils sont indispensables à la crédibilité technique de notre force de dissuasion ».

C'est dans le même esprit que le Chef de l'Etat a indiqué expressément qu'à l'issue de l'ultime campagne de tirs décidée, la France pourra signer sans réserve le CTBT à l'automne 1996.

- En deuxième lieu, cette volonté de souscrire, à la fin de l'année prochaine, au CTBT supposait de donner à la France, avant cette date, les moyens de mener à bien le programme PALEN et de développer la simulation qui lui permettra précisément de se dispenser d'expérimentations tout en assurant la crédibilité technique de nos forces de dissuasion.

L'exécution de la campagne d'essais annoncée ne vise pas à accroître l'armement nucléaire français mais bien de maintenir, à un niveau de suffisance, une dissuasion crédible et efficace. C'est pour cela que la France devait acquérir les données techniques lui permettant de continuer à garantir la sûreté et la fiabilité de ses armes nucléaires -et notamment de parer au phénomène de vieillissement- après l'interdiction définitive des essais.

- Cette acquisition indispensable des données scientifiques permettant de réaliser les expérimentations nécessaires en laboratoire supposait elle-même, en troisième lieu, de procéder à une dernière série d'essais en raison du caractère précipité et mal préparé du moratoire décidé en avril 1992.

Il faut en effet rappeler que cette interruption soudaine -qui avait d'ailleurs été présentée comme une suspension momentanée et non comme un arrêt définitif- avait été décidée à la veille d'une campagne de tirs, alors que les programmes de simulation français étaient encore insuffisamment développés.

Or, quelques essais étaient jugés indispensables à la mise au point des techniques de simulation. Tel serait précisément l'objet principal de l'ultime série de tirs décidée. Ces huit derniers essais se distingueront ainsi clairement des essais français précédents dans la mesure où ils seront axés sur l'accélération des programmes de simulation dans la perspective d'un arrêt définitif des essais.

Il convient en outre de rappeler la spécificité de la situation de la France par rapport aux autres puissances nucléaires. Les Etats-Unis et la Russie -qui disposent d'arsenaux nucléaires beaucoup plus importants et diversifiés- ont procédé à des essais beaucoup plus nombreux que la France : plus de 1 000 pour les Etats-Unis, plus de 700 pour la Russie, et 192 pour la France, tandis que la Chine continue pour sa part à procéder à des essais. Les Américains, en particulier, s'étaient préparés depuis longtemps à un arrêt des essais.

- En quatrième lieu, la décision annoncée par le Chef de l'Etat le 13 juin 1995 s'inscrit pleinement dans le cadre du maintien de notre doctrine de dissuasion nucléaire, elle-même compatible avec notre politique de non-prolifération.

Le concept français de dissuasion nucléaire demeure pertinent dans le monde instable de l'après-guerre froide, compte tenu de l'apparition de nouvelles menaces, liées notamment aux armes de destruction massive, et de l'impossibilité d'exclure l'hypothèse de la résurgence d'une menace majeure. Face à ces menaces et à ces incertitudes susceptibles d'affecter nos intérêts vitaux, notre doctrine de

dissuasion reste valable, l'arme nucléaire étant ainsi, pour la France, une arme de prévention de la guerre et non une arme de bataille.

L'ultime campagne de tirs décidée permettra à la France de maintenir sa capacité de dissuasion dans un monde où subsisteront, au moins pour l'avenir prévisible, des armes nucléaires.

Elle ne saurait être considérée comme un facteur de prolifération puisque le statut nucléaire de la France est reconnu par le TNP lui-même. Au contraire, comme cela a déjà été souligné, la France, après avoir ratifié ce traité, a activement contribué à sa prorogation indéfinie et cherche précisément, à travers cette dernière série limitée d'essais, à se mettre en mesure de signer au plus vite le CTBT aux négociations duquel elle participe activement.

- Cette campagne n'est pas, en cinquième lieu, destinée à concevoir de nouveaux types d'armes nucléaires ou à développer des armes miniaturisées qui pourraient faire l'objet d'une doctrine d'emploi qui a, rappelons-le, été officiellement récusée. Elle ne saurait donc modifier le rôle de nos armes nucléaires dans notre doctrine de défense.

Elle ne saurait davantage pouvoir être interprétée comme une quelconque relance de la course aux armements à laquelle la France n'a jamais participé. Ces derniers essais, extrêmement limités en nombre et en durée, ne sauraient avoir quelque influence que ce soit sur la prolifération des armes nucléaires. Et, de manière plus générale, le niveau de l'arsenal nucléaire français demeure régi par le principe de stricte suffisance.

- En dernier lieu, la décision annoncée simultanément par le Chef de l'Etat de mettre à l'étude la fermeture du site d'Albion illustre la volonté de la France de poursuivre le processus de désarmement nucléaire unilatéral qu'elle a entrepris depuis quelques années, à la condition naturellement qu'il ne compromette pas la crédibilité et l'efficacité de notre force de dissuasion.

Certes, les derniers essais décidés et la question majeure de la composition à venir de nos composantes nucléaires constituent deux sujets distincts et des questions importantes sont posées : la France va-t-elle abandonner la composante terrestre de son arsenal nucléaire ? Va-t-elle effectivement fermer le plateau d'Albion ? Quelles seraient, dans l'avenir, dans cette hypothèse, nos composantes sous-marine et aéroportée ?

Mais M. Charles Millon, ministre de la Défense, a précisé devant notre commission (cf annexe n° 4) qu'un groupe de travail remettrait dès l'automne ses conclusions au Président de la République sur l'avenir du plateau d'Albion.

La décision sera donc prise rapidement et l'orientation prise par le Chef de l'Etat indique clairement la volonté de la France de continuer à jouer un rôle actif en matière de désarmement.

2. Une décision conforme aux analyses et aux vœux de votre commission

Pour toutes ces raisons, la décision française de procéder à une ultime série de huit expérimentations nucléaires avant la signature, fin 1996, du CTBT, apparaît comme **une décision opportune, nécessaire et courageuse.**

Elle est de surcroît parfaitement conforme aux analyses formulées, à de multiples reprises, depuis avril 1992, par les rapporteurs de notre commission et aux vœux exprimés par la majorité de ses membres.

M. Jacques Genton avait ainsi, dans son rapport (n° 489, 1993-1994, p. 132 et suivantes) relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000, adopté par la commission, souligné trois points essentiels au sujet du moratoire des essais nucléaires :

- premier point : « l'apport technique des expérimentations nucléaires rend leur interruption et a fortiori leur éventuelle interdiction très fortement pénalisante » ;

- deuxième point : « un certain nombre d'essais seraient nécessaires pour développer le programme PALEN lui-même ; (...) de tels tirs permettraient en effet seuls de valider les différents processus liés à la simulation (moyens de simulation numérique, moyens lasers ...) et d'étalonner le système de simulation avant un éventuel traité d'interdiction des essais ».

- troisième point : « la marge de manoeuvre politique dont dispose aujourd'hui la France apparaît étroite. Mais (...) en tout état de cause, la France ne saurait courir le risque, inacceptable, de compromettre la modernisation et la crédibilité à terme de ses forces nucléaires par un engagement international prématuré, si elle ne s'était pas dotée d'ici là des capacités de simulation indispensables ».

De son côté, M. Jacques Golliet, dans son avis budgétaire pour 1995 relatif au nucléaire (avis n° 82, 1994-1995, p. 27 et suivantes) formulait les observations suivantes qui trouvent aujourd'hui tout leur sens :

- « les experts consultés considèrent des essais supplémentaires comme seuls à même de valider les différents processus liés à la simulation et d'étalonner le système de simulation lui-même ; c'est pourquoi une campagne de référence pour la simulation, dans un avenir très proche, pourrait faciliter la levée des incertitudes qui subsistent » ;

- « notre pays devra, dans les négociations (relatives au TNP et au CTBT), veiller tout à la fois à préserver ses intérêts de sécurité et à prendre en compte ses objectifs de non-prolifération » ;

- « il conviendra (...) de faire admettre qu'il n'y a pas de contradiction entre l'engagement de principe de la France en faveur d'un traité d'interdiction des essais et l'option que se réserve notre pays de reprendre ses expérimentations, pour un temps limité, afin d'atteindre précisément l'objectif de pouvoir les arrêter ensuite définitivement ».

Votre commission ne peut ainsi que constater la parfaite cohérence entre ces conclusions et la décision, politiquement difficile mais courageuse, et techniquement lucide et nécessaire, annoncée le 13 juin 1995 par le Chef de l'Etat.

•

• •

•

DEUXIÈME PARTIE : COMPTE RENDU DES AUDITIONS DE LA COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées s'est efforcée de dresser un premier bilan de la conférence de prorogation du TNP et, plus généralement, des questions de prolifération nucléaire à l'occasion d'une journée d'auditions organisée le 10 mai 1995.

On trouvera ci-dessous le compte-rendu synthétique des interventions des personnalités entendues par votre commission, suivi, dans chaque cas, d'un résumé du dialogue qui s'est instauré entre ces personnalités et les membres de la commission.

Ont été successivement entendus :

1. M. Thierry de Montbrial, directeur de l'Institut français des relations internationales, président de la Fondation pour les études de défense, sur les enjeux de la conférence sur l'extension du TNP.

2. M. François Barry Delongchamps, chef du service des affaires stratégiques et du désarmement au ministère des Affaires étrangères, sur la politique française de non-prolifération.

3. M. Pascal Boniface, directeur de l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), sur la prolifération et la dissuasion nucléaires.

4. M. Paul-Ivan de Saint Germain, directeur du Centre de recherches et d'études sur les stratégies et les technologies (CREST) de l'Ecole Polytechnique, sur la contre-prolifération.

•

• •

1. Audition de M. Thierry de Montbrial, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI), président de la Fondation pour les études de défense, sur les enjeux de la conférence sur l'extension du traité de non-prolifération nucléaire (TNP)

L'enjeu de la conférence qui s'est ouverte le 17 avril et qui devrait se terminer le 12 mai est particulièrement important.

Jusqu'à présent, une disposition du traité de non-prolifération nucléaire prévoyait une révision quinquennale. Or, il s'agit désormais de prendre une décision sur la prolongation pour une durée illimitée de ce traité signé en 1968 mais qui n'est entré en vigueur que le 5 mars 1970, c'est-à-dire voilà vingt-cinq ans.

Au terme de cette période de vingt-cinq ans, trois possibilités étaient envisagées par le traité : soit la prolongation pour une durée illimitée, soit la prolongation pour une seule période de durée fixe, soit la prolongation pour une série de périodes de durée limitée. Le choix entre la deuxième et la troisième formule ne correspond pas à une véritable différence.

Je privilégierai le fond politique qui sous-tend ces discussions plutôt que de m'attarder sur la portée d'une notion d'engagement à durée illimitée.

Les différends portent sur trois grands points : le concept de désarmement, le commerce nucléaire, c'est-à-dire l'usage pacifique de l'atome, les garanties de sécurité. Après avoir examiné ces éléments, j'évoquerai les questions qui sont particulièrement sensibles pour la France.

On distingue aujourd'hui, d'une part, les Etats dotés de l'arme nucléaire que les spécialistes baptisent les EDAN, et, d'autre part, les Etats non dotés de l'arme nucléaire appelés les ENDAN.

Au sujet du concept de désarmement, premier point de différend, il faut rappeler que le TNP ne constitue pas un traité de désarmement. Son objectif, stipulé dans le préambule, est plus modeste. Il s'agit en effet « de la prévention d'une plus grande dissémination des armes nucléaires ». A cet égard, il n'est pas inutile de souligner que le traité en question a été signé en 1968, date qui coïncide avec le début d'une grande série de traités visant à la maîtrise des armements. Les ambitions des deux superpuissances de l'époque étaient plus modestes que le désarmement tel qu'il avait été notamment envisagé pendant l'entre-deux guerres.

Le TNP vise donc principalement à limiter le nombre des Etats dotés de l'arme nucléaire tout en aidant les autres à bénéficier des avantages pacifiques de l'atome.

Pendant la guerre froide, de nombreux Etats non dotés de l'arme nucléaire ont critiqué ce traité dont ils jugeaient la portée trop limitée. Ils considéraient qu'il

Pour un Etat comme le Japon qui reste, malgré son émancipation, sous tutelle des Etats-Unis, le thème de l'avenir des armes nucléaires revêt un caractère fondamental.

La Chine est un grand pays nucléaire. Qu'elle réussisse ou qu'elle échoue dans son défi d'expansion économique, les dangers pour le Japon ne sont pas négligeables.

Une Corée réunifiée disposera-t-elle ou non de l'arme nucléaire ?

Le Japon a opté pour une attitude très proche de celle des Etats non alignés. Il semble subordonner son acceptation du renouvellement pour une durée illimitée du TNP à la promesse d'un désarmement nucléaire. Dans l'hypothèse où cette promesse ne serait pas tenue, il se réserverait la possibilité de se doter le jour venu de l'arme nucléaire.

En Europe, l'Allemagne n'a nullement l'intention d'acquérir l'arme nucléaire. Elle a d'ailleurs renouvelé ses engagements à cet égard à l'occasion de la réunification. Néanmoins, tout dépendra de l'avenir de la construction européenne. Si des dérapages survenaient, tout pourrait être remis en question. Ce sujet nécessite toujours l'intégration de la dimension historique.

Le deuxième point de différend entre les signataires du TNP est le commerce nucléaire.

L'idée centrale du texte est celle-ci : les Etats dotés de l'arme nucléaire et membres du TNP s'engagent à favoriser l'usage pacifique de l'atome au bénéfice des Etats signataires non dotés de l'arme nucléaire.

Le caractère très général d'un tel engagement renvoie naturellement à son exécution. Aujourd'hui, un certain nombre d'Etats signataires du traité de non-prolifération nucléaire ont beau jeu de souligner que les Etats dotés de l'arme nucléaire ne remplissent pas leurs obligations.

Dans le même temps, les Etats-Unis prétendent que l'Iran -pays signataire du TNP- s'apprête à se doter de l'arme nucléaire. La vérité n'est pas aisée à établir. Dans ce genre d'affaire, les choses sont rarement totalement blanches ou totalement noires. La dialectique iranienne consiste à accuser les Américains à la fois de discrimination et de non-respect des engagements fondamentaux contenus dans le TNP.

La Russie voit dans l'aide qu'elle apporte à l'Iran à la fois une façon habile de narguer les Etats-Unis, un enjeu économique et, surtout, un moyen de rappeler que, malgré les difficultés présentes, elle existe sur la scène internationale.

Comment interpréter ce principe de base du TNP ? Il est extrêmement difficile pour l'Agence internationale de l'énergie atomique de démontrer que l'Iran ne respecte pas les clauses du TNP.

fallait contraindre les Etats dotés de l'arme nucléaire à procéder à une véritable réduction massive de leur arsenal nucléaire. Certains militaient même pour un désarmement nucléaire complet et demandaient par conséquent l'arrêt des essais nucléaires.

Ainsi le thème des essais nucléaires est-il devenu central dans toute la problématique.

Pour obtenir qu'une majorité importante d'Etats opte pour la prolongation du TNP pour une durée illimitée, les Etats-Unis ont largement fait valoir les accords START, c'est-à-dire toutes les importantes mesures de réduction des stocks d'armes nucléaires prises par les deux grandes puissances.

Nous sommes donc pris dans ce mouvement qui me paraît s'inscrire dans le long terme.

Les aspects régionaux du problème ne sont pas négligeables. Quels sont en effet aujourd'hui les Etats nucléaires sûrs ? En dehors des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, je citerai les Etats nucléaires non avoués, c'est-à-dire ceux qui disposent effectivement de l'arme nucléaire mais refusent de le reconnaître officiellement : l'Inde, le Pakistan et Israël.

Je souligne à ce propos que, sous l'appellation « d'Etats nucléaires », figurent des pays dont les arsenaux sont très peu comparables. En effet, entre les grandes puissances dotées de toute la panoplie et des Etats comme l'Inde et Israël qui disposent certes de quelques bombes mais dont la capacité de les délivrer demeure fort limitée, la distance est énorme. Autant vouloir comparer sur le plan industriel la fabrication de la bombe atomique et la mise au point de la bombe H.

Pour les pays du Moyen-Orient -Egypte et Irak notamment- la situation actuelle est inacceptable. Une idée domine ce débat sur la prolongation du TNP : aucun accord durable ne pourra intervenir sur les armes nucléaires et sur la non-prolifération nucléaire tant que les conflits régionaux ne seront pas réglés.

En 1990, lors de la conférence de Paris sur le désarmement chimique, un certain nombre de pays avaient clairement manifesté leur refus d'abandonner l'armement chimique aussi longtemps qu'ils ne seraient pas autorisés à détenir l'armement nucléaire. Dès lors, une question se pose : les Etats dotés de l'arme nucléaire peuvent-ils l'utiliser contre des adversaires qui en sont dépourvus mais qui ont l'arme chimique ?

Un pays jouera un rôle de plus en plus important dans les années à venir : je veux parler du Japon adossé à un continent asiatique en plein renouveau.

En Extrême-Orient, la situation est à la fois très prometteuse et remplie d'incertitudes. Comment la Chine évoluera-t-elle ? Dans quelles conditions aura lieu la future réunification coréenne ? Si les choses se présentent globalement bien, les risques de dérapage n'en sont pas moins réels.

Les garanties de sécurité constituent le troisième grand point de différend du TNP. En la matière, les spécialistes ont établi un jargon qui distingue une notion de garantie négative et une notion de garantie positive.

La garantie négative consiste dans l'assurance donnée par les Etats dotés de l'arme nucléaire de ne pas recourir à l'usage, ni même à la menace de celle-ci, contre les Etats signataires qui n'en sont pas dotés.

La garantie positive englobe une notion beaucoup plus forte. Il est demandé aux Etats dotés de l'arme nucléaire d'intervenir pour défendre les Etats parties au TNP qui seraient menacés d'utilisation de celle-ci.

Ces demandes nous paraissent très légitimes. La France, qui n'a signé que très tardivement le TNP, ne peut pas brusquement se mettre à tenir un discours diamétralement opposé à celui qui fut le sien pendant vingt-cinq ans.

A cet égard, je donnerai un exemple qui témoigne de la légèreté dont ont fait preuve certains dirigeants ou commentateurs dans des circonstances graves. Au début de la guerre du Golfe, la question de l'utilisation de l'arme nucléaire contre Saddam Hussein a été publiquement posée. Le Président américain, George Bush, a employé des formules extrêmement vagues se prêtant à toutes les interprétations possibles. A l'inverse, François Mitterrand a déclaré qu'il excluait totalement l'emploi de l'arme nucléaire contre l'Irak, quelles que soient les circonstances. Des personnalités politiques comme des membres de la société civile lui ont beaucoup reproché cette déclaration. Or, permettez-moi de vous dire avec force que c'est François Mitterrand qui avait raison.

En effet, il faut être cohérent. Dans le cadre de la problématique que je viens de vous exposer, nous avons nous-mêmes pris l'engagement en 1982, engagement qui a été renouvelé le 11 avril dernier par la résolution 984 du Conseil de sécurité, de ne pas utiliser l'arme nucléaire contre les Etats non dotés de l'arme nucléaire, sauf -cette disposition figure dans la résolution 984- dans le cas où l'Etat détenteur de l'arme nucléaire ou ses alliés seraient eux-mêmes victimes d'une agression risquant de mettre en jeu l'arme nucléaire.

Dans le cas du Koweït, cela posait un problème puisque nous n'avions pas d'accord particulier avec ce pays. Par ailleurs, en 1990, rien ne permettait de démontrer que l'Irak, qui était signataire du traité de non-prolifération, avait violé ce traité même si, par la suite, on a eu certaines raisons de penser qu'il l'avait fait.

Quoi qu'il en soit, tout manquement à la cohérence indispensable en cette matière risquerait de remettre en cause l'ensemble du processus futur et de donner des arguments à ceux qui, contre notre volonté, se doteraient de l'arme nucléaire. J'insiste donc sur l'extrême complexité au plan diplomatique de ces questions.

L'exercice en cours va très vraisemblablement se conclure par un vote en faveur de la prorogation indéfinie du traité de non-prolifération mais la toile de fond,

les termes essentiels de la problématique que j'ai évoquée, demeureront. Toutes les décisions qui seront prises en matière d'essais nucléaires, d'accord de maîtrise d'armement ou de sécurité régionale, devront tenir compte de ces questions de prolifération.



A l'issue de cette intervention, M. Thierry de Montbrial a répondu aux questions des commissaires. Ce débat, résumé ci-dessous, s'est organisé autour de trois thèmes spécifiques.

S'agissant des essais nucléaires, M. Xavier de Villepin, président, a évoqué la nature du lien existant entre le TNP et un éventuel traité d'interdiction des essais. MM. Marc Lauriol, Gérard Gaud, Michel d'Aillières et André Bettencourt se sont interrogés sur la validité des méthodes de simulation et sur l'avance prise dans ce domaine par les Etats-Unis et la Russie. MM. Jean Garcia et Jacques Habert ont posé le problème des conséquences diplomatiques d'une éventuelle reprise des essais français. A cet égard, M. Michel d'Aillières a relativisé les nuisances causées par les expérimentations souterraines effectuées dans le Pacifique Sud.

MM. Xavier de Villepin, président, et Marc Lauriol ont sollicité l'avis de M. Thierry de Montbrial sur l'aide apportée par la Russie à l'Iran dans le domaine du nucléaire. La Russie a plus particulièrement retenu l'attention des membres de la commission, M. Marc Lauriol s'inquiétant de sa capacité à maîtriser les technologies nucléaires, M. Michel d'Aillières soulignant quant à lui les risques posés par la "fuite des cerveaux". A M. André Jarrot, qui s'interrogeait sur la pertinence de la politique énergétique chinoise, favorable à la filière nucléaire, M. Xavier de Villepin, président, a objecté que les réserves pétrolières chinoises étaient faibles.

Enfin, MM. Charles-Henri de Cossé-Brissac et Gérard Gaud ont soulevé la question d'une éventuelle actualisation des stipulations du TNP relatives au respect par les parties des mesures de non-prolifération.

S'agissant des essais, M. Thierry de Montbrial a estimé que la question demeurait posée de savoir si les techniques de simulation offrent, pour l'heure, un substitut fiable aux essais nucléaires. Il a cependant souligné que les Etats-Unis et, dans une moindre mesure, la Russie, disposent d'une avance certaine en la matière. S'agissant de la France, M. Thierry de Montbrial a regretté l'absence d'une capacité de contre-expertise qui permettrait de mieux prendre en considération l'ensemble des facteurs pouvant déterminer une reprise éventuelle des essais nucléaires.

Sur les positions des différentes parties au TNP, M. Thierry de Montbrial a rappelé l'importance de l'intérêt national dans la question nucléaire, qu'il s'agisse de

la Chine ou des pays du Proche-Orient. Quant à la Russie et aux Etats-Unis, ils se sont toujours montrés réticents à l'ouverture du "club" des puissances nucléaires.

Le cas de la Russie a suscité de la part de M. Thierry de Montbrial deux mentions particulières. D'une part les incertitudes politiques et technologiques dans ce pays se sont retournées en moyen de pression à l'attention des pays occidentaux : la crainte d'une défaillance comparable à celle de Tchernobyl a créé ainsi une "interdépendance à rebours" appelant les Occidentaux à apporter une aide financière. D'autre part, le pouvoir de déclenchement du feu nucléaire dans l'ex-URSS appartient à la Russie, et les risques de dispersion des responsabilités, s'agissant des armes stratégiques, paraissent écartés.

★

★ ★

2. Audition de M. François Barry Delongchamps, chef du service des affaires stratégiques et du désarmement au ministère des Affaires étrangères, sur la politique française de non-prolifération

M. le Président - Mes chers collègues, nous accueillons maintenant M. Barry Delongchamps en remplacement de M. Racine qui est souffrant. Nous écouterons son exposé avec d'autant plus d'intérêt qu'il rentre de New-York où, avec notre ambassadeur, il a défendu les positions de la France.

M. Barry Delongchamps - C'est une coïncidence heureuse que cette réunion se tienne aujourd'hui, quelques heures avant qu'une décision n'intervienne à New-York.

Je soulignerai les trois points forts de cette conférence liée au traité de non-prolifération : tout d'abord, le discours prononcé par M. Juppé au titre de la présidence de l'Union européenne ; ensuite, l'examen du traité qui m'amènera à faire le point de notre politique de non-prolifération ; et, enfin, la décision importante de la reconduction du traité aux termes de son article 10, alinéa 2.

La position de la France est de considérer, surtout après la fin de l'affrontement bipolaire, que sa sécurité est assurée par la complémentarité de deux actions : la dissuasion, qui demeure tout à fait pertinente et qui devra s'adapter à un environnement un peu différent, et la lutte contre la prolifération par la persuasion, mais peut-être également par des mesures coercitives que seul le Conseil de sécurité est habilité à prendre au plan international ; c'est ce qui transparaît de la déclaration prononcée le 30 janvier 1992 par le président du Conseil de sécurité qui tirait plus particulièrement les leçons de la guerre du Golfe.

La lutte contre la prolifération présente pour nous l'avantage de consolider le statut des cinq puissances nucléaires : c'est un des points les plus difficiles de la reconduction du traité.

Par ailleurs, et cela figure dans le Livre blanc de la Défense, dès lors que la France n'est plus menacée à proximité de ses frontières, le problème de la défense s'inscrit dans un ordre international évolutif mais dont l'évolution doit être prévisible. De ce point de vue, la non-prolifération des armes nucléaires, certes, mais également chimiques, biologiques, bactériologiques, comme des vecteurs balistiques, revêt une importance tout à fait considérable.

Peut-être sommes-nous parvenus à persuader la communauté internationale de la nécessité de bien différencier les armes nucléaires, qui sont des armes de non-guerre, des armes de destruction massive qui doivent être considérées comme illégitimes et qui sont l'objet d'instruments internationaux d'interdiction complète.

La convention chimique a été signée à Paris le 13 janvier 1993. Pour entrer en vigueur, elle doit être ratifiée par soixante-cinq pays. A ce jour, moins de trente pays l'ont fait. Les Etats-Unis et la Russie feront-ils partie de ces signataires ? Considérant qu'elle pouvait donner l'exemple, la France a ratifié la convention voilà quelques semaines.

La convention biologique de 1972 doit faire l'objet d'un réexamen. Il s'agit de la doter d'un protocole de vérification afin d'en étendre la portée.

Enfin, il n'existe pas d'instrument international touchant les vecteurs balistiques. Seul un « régime de fournisseurs », que l'on nomme du sigle anglais MTCR, sert de code que respectent entre eux les détenteurs de moyens et de technologies nucléaires. On peut imaginer transformer ce modus vivendi en un instrument international, mais l'opération est complexe. Cela suppose en effet l'existence d'un traité sur les engins balistiques. Cela suppose également que ce traité prévoit des possibilités de transferts entre les signataires, ce qui n'est pas forcément notre intérêt.

Voilà donc une approche générale qui illustre bien l'enjeu majeur tant de notre politique étrangère nationale que de la politique de sécurité commune de l'Union européenne.

Sur le plan national comme avec nos partenaires et en particulier nos alliés américains, britanniques et allemands, nous avons mené une campagne très intense pour rallier à l'objectif de reconduction illimitée et inconditionnelle du traité de non-prolifération la majorité prévue à l'article 10.

Nous avons abordé la conférence de New-York dans des conditions assez difficiles. Une très grande majorité de pays, et en particulier des pays très proches, d'Afrique notamment, ne manquent pas de souligner le caractère discriminatoire de ce traité. S'ils comprennent parfaitement nos intérêts, ils sont néanmoins réticents à l'idée d'une reconduction inconditionnelle qui signifie que les pays non détenteurs de la force nucléaire doivent s'engager à ne pas le devenir, tandis que les puissances nucléaires conservent leurs moyens.

Je rappelle les points fondamentaux que sont les articles 3, 4 et 6 du traité de non-prolifération.

Aux termes de l'article 3, les pays détenteurs de moyens nucléaires s'engagent à ne pas les transférer.

L'article 4 prévoit que les mêmes s'engagent à favoriser les transferts de technologies pour les usages pacifiques de l'atome.

Enfin, et surtout, l'article 6 stipule que les puissances nucléaires s'engagent à négocier loyalement un processus de désarmement nucléaire dans le cadre d'un désarmement général et complet sous contrôle international efficace.

La conférence d'examen et la conférence de reconduction ont été l'occasion, cette année, de faire le point.

La conférence d'examen s'est organisée à New-York en trois commissions :

- la commission du désarmement nucléaire ;
- la commission des garanties de l'agence internationale de l'énergie atomique, c'est-à-dire la surveillance de la non-prolifération;
- la commission des transferts de technologies, c'est-à-dire la contrepartie donnée par les puissances nucléaires aux pays qui renoncent à développer une industrie militaire nucléaire.

Une immense majorité de pays était arrivée à New-York avec l'intention d'obtenir des puissances nucléaires un calendrier aussi détaillé que possible d'un programme de réduction des armes nucléaires. A cet égard, la France, le Royaume-Uni et les autres puissances nucléaires pouvaient difficilement prendre des engagements juridiquement contraignants compte tenu à la fois de leur stratégie de dissuasion et de l'incertitude de la situation internationale.

Nous avons préparé la conférence en soulignant et en rendant publics les efforts de réduction des armes accomplis par les pays concernés.

La France a minoré d'environ 15 % le nombre de ses têtes nucléaires déployées. Le budget consacré à l'effort de défense nucléaire a diminué de 25 %.

Notre bilan est d'autant plus clair qu'il peut être daté de l'année 1991, marquée à la fois par l'inflexion de la course aux armements dans le monde, par la disparition de l'Union soviétique et par l'adhésion de la France au TNP.

Les efforts se situaient également sur le terrain diplomatique. A cet égard, trois directions ont été prises.

Première direction, le début de la négociation sur l'interdiction des essais. Si nous considérons que cet élément est distinct du TNP, il n'en constitue pas moins un effort reconnu par la communauté internationale.

Deuxième direction, l'engagement d'entamer une discussion pour prohiber la production de matières fissiles à des fins d'armement.

Troisième direction, la promesse faite début avril à Genève par les puissances nucléaires de s'efforcer, conformément à l'article 6 du TNP, de négocier de bonne foi des réductions d'armements nucléaires dans le cadre d'un désarmement général et complet.

La semaine dernière, à l'issue de ces discussions sur les termes de la négociation, trois projets de décisions ont été déposés.

Soutenu par les Occidentaux, le premier projet est présenté officiellement par le Canada et coparrainé par cent-huit pays, soit une majorité très convaincante. Il prévoit la reconduction illimitée et sans condition.

Le deuxième projet, déposé par le Mexique, propose certes une reconduction illimitée mais il l'assortit de conditions très fortes : arrêt des essais nucléaires, réduction des armements, transfert de technologies sans réelle garantie de contrôle.

Si de nombreux pays ont coparrainé le projet occidental, ils n'en ont pas moins été séduits par la proposition mexicaine.

Le troisième projet, présenté par l'Indonésie, propose une reconduction du TNP par périodes limitées à vingt-cinq ans, assorties de conditions identiques à celles qui sont contenues dans le projet mexicain.

Nous soumettons donc à la communauté internationale un projet de reconduction pour une durée illimitée sans condition.

Un point crucial est la question des assurances de sécurité.

En échange de leur acceptation de la reconduction illimitée du TNP, les pays non nucléaires demandent aux puissances nucléaires un engagement qui ne serait pas unilatéral puisqu'il figurerait dans un instrument international. Les grandes puissances s'engageraient notamment à ne pas utiliser l'arme nucléaire contre des pays qui en sont dépourvus. Elles s'engageraient également à venir en aide par tous les moyens aux pays qui auraient subi une attaque nucléaire.

Il est extrêmement difficile d'envisager que l'un ou l'autre type de garantie soit couvert par un engagement juridiquement contraignant. La première pourrait contredire notre doctrine de dissuasion. La seconde pourrait revenir à étendre au monde entier les engagements de défense de l'Alliance atlantique.

Certes, nous devons trouver des solutions qui conviennent aux uns et aux autres. C'est d'ailleurs ce qui est en train de se faire actuellement à New-York.

Il faut néanmoins comprendre que, pour des pays non alignés ou proches de nous -Suède, Autriche, Finlande, Irlande, Australie et Nouvelle-Zélande- dont les convictions anti-nucléaires sont très affirmées, il est extrêmement difficile d'admettre la reconduction illimitée sans condition d'aucune sorte.

En l'absence de règles de procédure, nous ne savons toujours pas selon quelles modalités un vote interviendrait.

Toutes ces raisons nous ont conduits à soutenir l'approche du président de la conférence. Ce dernier propose une décision par consensus. Elle serait accompagnée de déclarations de principe -dépourvues de caractère juridiquement

contraignant- s'engageant, d'une part, sur un système de réexamen quinquennal du TNP et, d'autre part, sur le désarmement nucléaire et sur la non-prolifération.

En rappelant les objectifs du TNP, ces déclarations accompagneraient l'accord de la communauté internationale sur la reconduction illimitée par consensus plutôt que par vote. Ces pourparlers doivent se terminer dans les heures qui viennent.

L'issue de cette conférence constitue un enjeu tout à fait majeur pour notre politique étrangère. Si le résultat est satisfaisant, nous allons franchir une étape importante dans notre effort collectif contre la prolifération nucléaire en consolidant une norme internationale qui a certes ses limites, mais dont le monde ne saurait pour autant se débarrasser. Cette consolidation témoigne à la fois de l'importance de la lutte contre la prolifération nucléaire et de la différence entre les armes de destruction massive en général et les armes nucléaires.

L'intérêt national impose de ne pas prendre le risque d'une assimilation entre plusieurs catégories d'armes. Quelle que soit la rédaction retenue, nous ne pouvons pas encore imaginer concrètement un monde sans armes nucléaires.

★

★ ★

Cette intervention a été suivie d'un débat, résumé ci-dessous, avec les membres de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

M. François Barry Delongchamps est d'abord revenu avec M. Xavier de Villepin, président, sur les différentes options défendues à New-York, à l'égard de la prorogation du TNP, par l'Égypte, par le Mexique et par l'Indonésie.

A la demande de M. Xavier de Villepin, président, le chef du service des affaires stratégiques et du désarmement a précisé que les garanties de sécurité apportées par les cinq puissances nucléaires reconnues aux États non dotés de l'arme nucléaire n'affectaient pas notre droit de recourir à l'article 51 de la Charte des Nations Unies (qui permet aux membres de l'ONU d'assurer leur légitime défense), et étaient compatibles avec la doctrine française de dissuasion.

Avec M. Michel Crucis, M. François Barry Delongchamps a abordé les questions des contrôles effectués par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) pour l'application du TNP et la gestion des matières fissiles.

En réponse à M. Michel d'Aillières, qui évoquait une récente visite de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à l'Unité française de vérification installée à Creil, M. François Barry Delongchamps a précisé qu'il n'existait pas, dans le domaine nucléaire, d'organisme de vérification

comparable à celui mis en place par le traité sur les forces conventionnelles en Europe. Il n'a pas exclu cependant que le futur traité d'interdiction des essais nucléaires prévoit un dispositif spécifique de vérification.

M. François Barry Delongchamps est enfin revenu avec M. Xavier de Villepin, président, sur les conditions mises par la France à son acceptation d'un traité d'interdiction des essais, sur les principales questions posées par cette négociation -portée, durée et vérification d'un tel traité-, sur l'absence de lien formel entre cette négociation et la prorogation du TNP, et sur les activités qui seront jugées compatibles avec un futur traité d'interdiction des essais.

★

★ ★

3. Audition de M. Pascal Boniface, directeur de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), sur la prolifération et la dissuasion nucléaire.

Les thèmes de dissuasion et de prolifération paraissent à la fois liés et contradictoires. En effet, on les oppose l'un à l'autre et le traité de non-prolifération des armes nucléaires, examiné en ce moment, prévoit la dissuasion pour les uns et la non-prolifération pour les autres.

Ce lien a longtemps été condamné par de nombreux Etats, notamment non-nucléaires. La France, pour sa part, a eu une attitude qui est passée d'une position très ferme à une autre position tout aussi ferme.

Initialement, lorsque le traité de non-prolifération a été négocié, dans les années 60, par les Etats-Unis et l'Union soviétique, la France, aidée par la Grande-Bretagne, s'y est montrée très hostile. Lorsqu'il a été signé en 1968 et qu'il est entré en vigueur en 1970, elle a été, avec la Chine, l'un des principaux Etats à le refuser, pour marquer une hostilité au condominium soviéto-américain.

En fait, dès le départ, la position française était relativement inconfortable à cet égard. En effet, le refus du TNP, par mimétisme, était lié à un refus initial du traité de Moscou, qui interdisait les essais nucléaires dans l'atmosphère et visait directement les programmes des pays nucléaires naissants, comme la France ou la Chine, par opposition aux programmes plus anciens, soviétiques ou américains, qui pouvaient, dès cette époque, passer aux essais souterrains.

La France a donc été un pays proliférateur, car si, dans les années 60, elle n'avait pas développé une volonté forte de passer outre la tutelle américaine et procédé à la constitution d'une force nucléaire, nous ne serions pas un des cinq pays nucléaires officiels.

Il faut se rappeler que nous étions considérés par les Américains et par les Soviétiques comme des proliférateurs. En ce sens, nous ne pouvions qu'être hostiles aux efforts de non-prolifération.

C'est pourquoi, la France s'est élevée contre le traité de Moscou, qui visait directement le développement de son programme autonome.

Lorsque le traité de non-prolifération a été signé en 1968, nous avons bien sûr été gênés car, contrairement au traité sur les essais, celui-ci nous reconnaît comme pays nucléaire. En effet, la définition est très claire : sont considérés comme pays nucléaires ceux qui ont procédé à un essai nucléaire avant le 1er janvier 1967. La France et la Chine sont donc reconnues comme pays nucléaires officiels par les deux super-puissances.

En ce sens, le traité satisfait nos intérêts, d'autant que, pour un pays nucléaire, il n'existe pas de meilleure situation que d'être reconnu alors que ce droit est nié à d'autres pays. Cela permet en effet de conserver un privilège le plus longtemps possible.

Il était néanmoins très difficile pour la France de le reconnaître, ayant critiqué le condominium soviéto-américain après le traité de Moscou de 1963.

C'est pour cette raison que la France a refusé de signer le TNP en 1968, tout en prenant l'engagement unilatéral de le respecter. Nous le respectons, car il correspondait à nos intérêts, mais nous ne l'avons pas signé parce que nous voulions nous exclure du jeu soviéto-américain que nous avions dénoncé auparavant.

Néanmoins, même si la France a été un partenaire loyal du traité de non-prolifération à partir du moment où elle est devenue un pays nucléaire -l'aide au programme nucléaire israélien date de la IVème République, époque à laquelle nous n'étions pas encore un pays nucléaire- nous ne pouvions nous engager en faveur du désarmement.

Nous avons donc l'image d'un pays hostile au désarmement. Par ailleurs, si le discours anti-condominium a été un succès politique interne, cela a été moins suivi sur le plan international, car les rares Etats contestataires voulaient proliférer et ne désiraient donc pas nous suivre sur cette voie.

D'autre part, deux éléments nous gênaient dans le traité de non-prolifération nucléaire. En effet, l'article 6 prévoit des mesures supplémentaires de désarmement à l'égard des Etats nucléaires -et la France refusait à l'époque de participer aux négociations sur le désarmement.

Le préambule fait en outre allusion à la nécessité d'un arrêt définitif et total des essais nucléaires, souterrains ou atmosphériques. La France ne voulait pas, sous une forme ou une autre, être prise dans un engrenage qui aurait pu nous entraîner jusque là.

Par ailleurs, le traité de non-prolifération est un traité inégal. Il y a en effet un faux équilibre des obligations entre l'article 1er, dans lequel les pays nucléaires s'engagent à ne pas aider les pays non-nucléaires à acquérir l'arme, et l'article 2, dans lequel les pays non-nucléaires s'engagent à ne pas l'acquérir. Or, les pays nucléaires ne renoncent à rien, alors que les pays non-nucléaires renoncent réellement.

Plus important est l'article 4, qui prévoit une vraie compensation pour les pays non-nucléaires : en effet, l'interdiction de l'accès au nucléaire militaire ne vaut pas interdiction pour l'accès au nucléaire civil. Au contraire, l'accès aux technologies civiles doit être favorisé pour les pays ayant souscrit au TNP.

Enfin, l'article 6 prévoit que l'ensemble des puissances nucléaires s'engage à prendre des mesures de désarmement nucléaire, jusqu'à un désarmement nucléaire général et complet.

Il faut remarquer que ce traité a été accepté par 178 Etats, dont 173 ne sont pas nucléaires, même s'il ne s'agissait pas d'un choix volontaire pour certains.

Le débat sur l'attitude de la France par rapport au traité de non-prolifération des armes nucléaires a été relancé de façon sourde en 1988, et surtout après la guerre du Golfe. Paradoxalement, le plus grand échec du TNP lui a valu un regain d'intérêt.

En effet, la découverte du programme nucléaire irakien est à mettre au débit du TNP. L'Irak avait signé le traité de non-prolifération nucléaire, tout en développant, de façon clandestine et massive, un programme nucléaire le menant à quelques années de l'arme nucléaire, en dépit des contrôles internationaux.

Cette découverte a créé une sorte de choc psychologique, principalement chez les responsables français. La thèse qui a prévalu a été que le défi majeur était non plus la menace soviétique, mais la prolifération. L'on craignait plus les quelques armes éventuelles d'un pays du sud que les dizaines de milliers d'armes de l'Union soviétique.

Le principal effort portait donc sur la non-prolifération. Pour cela, il fallait que la France montre l'exemple : il n'était plus possible de conseiller aux autres pays d'adhérer au traité de non-prolifération, alors que nous-mêmes nous maintenions en dehors.

C'est pour conforter le TNP que la France a décidé, en 1991, de changer d'attitude et de mettre le droit et la pratique en accord. Nous avons une attitude de non-prolifération sans en avoir le bénéfice politique, et il a été décidé de ratifier le traité pour que le discours en matière de non-prolifération soit mieux accepté.

A cette époque, la dissuasion française n'était plus critiquée à l'extérieur, et aucun des grands Etats qui s'opposaient féroceement à l'autonomisation de la force nucléaire française ne mettait en cause le programme nucléaire français.

Le danger qui pesait sur nous dans les années 60, et qui nous avait empêchés de rejoindre le traité n'existait plus ; par contre, un danger nouveau était apparu, plus important, proche nos frontières, et il fallait faire cet effort.

Le grand défi pour la France, puissance plus que moyenne mais non super-puissance -si tant est qu'il y en ait encore- est de concilier une politique de dissuasion nucléaire en faisant reposer notre sécurité et notre défense sur l'arme nucléaire, tout en prônant la non-prolifération.

Or, si nous faisons trop de concessions en faveur du désarmement, nous affaiblissons la dissuasion ; si nous n'en faisons pas assez, nous affaiblissons les efforts de non-prolifération. La grande difficulté est d'arbitrer entre ces deux impératifs et de trouver le point d'équilibre.

Ces deux objectifs ne sont opposés qu'en apparence, mais complémentaires sur le fond, à condition de maintenir un équilibre entre les deux et de ne pas trop privilégier l'un ou l'autre.

En quoi la prolifération des armes nucléaires pourrait-elle miner notre politique de dissuasion ? Tout d'abord, elle viendrait diminuer notre statut. Si nous faisons partie des cinq à huit pays nucléaires, notre position est plus forte que s'il y en a vingt. Par définition, plus faible sera le nombre d'Etats nucléaires, plus importants seront les avantages.

D'autre part, le risque de prolifération est également militaire, et non pas seulement stratégique. Il n'y aurait certainement pas eu d'opération "desert field" -et encore moins "desert storm"- si l'Irak avait possédé les armes nucléaires. Le fait qu'il puisse apparaître des pays non-nucléaires dans d'autres régions du monde pourrait limiter les capacités de la France, mais également des pays occidentaux en général, la prolifération concernant le sud. Nos intérêts de sécurité seraient donc affaiblis.

Je ne crois pas que l'émergence d'un nouveau pays nucléaire au sud viendrait faire peser une menace directe sur le sanctuaire français, car nous avons les moyens de riposter, mais cela viendrait limiter notre marge de manoeuvre dans des régions où nous voulons avoir le droit d'intervenir.

Il existe également un risque mathématique : plus grand sera le nombre de pays qui posséderont l'arme nucléaire, et plus les risques d'utilisation de cette arme seront grands. Avec dix pays nucléaires, les risques sont plus de deux fois plus importants qu'avec cinq. Il s'agit donc d'un risque exponentiel.

Par ailleurs, si nous voulons que le nucléaire reste sacré, il doit demeurer rare. Si chaque pays le possède, je ne crois pas -contrairement au général Gallois, même si parfois on me l'a fait dire- que la prolifération assurerait la sécurité mondiale : en fait, une banalisation de l'arme nucléaire entraînerait davantage de risques d'utilisation. Or, le concept français de la dissuasion est de laisser un caractère jupitérien, sacré, présidentiel, aux armes nucléaires.

Les pays non-nucléaires réclament des efforts de la part des pays nucléaires, en échange de leur engagement de non-prolifération. La difficulté est de savoir quelles sont les concessions acceptables et quelles sont les concessions dangereuses. Jusqu'où faisons-nous des gestes en faveur du désarmement, qui vient conforter la position de ceux qui ont renoncé armes nucléaires, sans affaiblir notre propre position ?

La France a fait des gestes récents en matière de désarmement, mais ceux-ci n'ont pas été considérés comme suffisants par les autres pays. Les responsables français, anciens ou futurs, pensent qu'ils ont été suffisants, mais ce n'est pas ressenti ainsi à l'étranger. Il y a bien sûr eu des initiatives françaises en matière de désarmement, comme le traité sur le désarmement en Europe, qui date du président Giscard d'Estaing, à la fin des années 70, conforté ensuite par le président Mitterrand.

Il y a eu également le traité sur le désarmement chimique, signé à Paris, qui résulte aussi d'une initiative française. Néanmoins, pour les pays du tiers-monde, ceci ne concerne pas le nucléaire, et ne constitue donc pas vraiment un geste de la France en faveur du désarmement.

L'adhésion de la France au TNP est considérée par le reste du monde comme un geste normal, qui vient conforter la position française, mais ne représente pas -sauf en France- une révolution. A l'étranger, on considère que la France a mis en accord ses positions politiques et juridiques. De plus, la non-prolifération vient conforter nos intérêts de pays. Il ne s'agit donc pas d'une véritable concession, mais d'une défense bien comprise de nos intérêts.

De même, les mesures concrètes de désarmement, comme le retrait des Pluton et des armes nucléaires AN52 tactiques, ont été présentées en France plus comme des mesures budgétaires que comme des contributions au désarmement. Je crois qu'on aurait eu intérêt, à l'époque, à les présenter comme des mesures de désarmement et non comme des mesures dictées par Bercy. Bien entendu, c'est ainsi qu'elles sont considérées dans le reste du monde.

Je crois par contre que des gestes peu onéreux pourraient être réalisés. Par exemple, le traité de Moscou interdit les essais dans l'atmosphère. Même s'il existe un débat sur le fait de savoir s'il y aura ou non reprise des essais, personne ne défend la position selon laquelle les essais, s'ils devaient être repris, devraient être atmosphériques. Je crois donc que nous nous privons inutilement d'un argument en faveur du désarmement en ne signant pas ce traité. De toute façon, si nous reprenons les essais, ils ne seront jamais atmosphériques.

De même, il existe un traité interdisant le stationnement d'armes nucléaires fixes sur les fonds marins. Cela n'empêche en rien les déplacements de sous-marins, mais ne permet pas de positionner des fusées fixes sur le plateau continental. En 1971, il s'agissait d'un désarmement préventif. Or, nous avons toujours refusé de signer ce traité. Pourtant, il n'y aurait aucun inconvénient à y adhérer maintenant, afin de montrer notre bonne volonté en matière de désarmement.

En 1983, le président Mitterrand avait fixé trois conditions pour que la France participe aux négociations sur le désarmement nucléaire : réduction du déséquilibre conventionnel et chimique en Europe -ce sera chose faite avec les traités FCE et chimique-, mesures de désarmement russo-américaines et arrêt des technologies anti-missiles. Je crois qu'il y aurait intérêt pour la France à redéfinir ces positions, en précisant que certaines sont remplies, et que d'autres sont prévues.

Un engagement solennel de la France dans les négociations, lorsque ces mesures seront entrées en vigueur, pourrait montrer notre bonne volonté, sans pour autant porter atteinte à notre de défense.

Ainsi, si en 2003 les Russes et les Américains ont atteint les plafonds fixés, et s'ils n'ont pas développé de systèmes anti-missiles -car le pire serait un

désarmement nucléaire apparent associé à un renforcement des défenses anti-missiles-, il n'y aurait pas d'inconvénient à ce que la France puisse participer à des négociations.

La France a également refusé une mesure allemande de transparence sur les arsenaux nucléaires. L'Allemagne avait proposé un registre pour les armes nucléaires, de même qu'il en existe un pour les armes conventionnelles. La France a considéré qu'il était discriminatoire de faire porter la culpabilité politique sur les pays nucléaires et non sur les autres. Si cet argument se comprend, personne toutefois n'ignore l'état exact de l'arsenal français. Toutes les publications spécialisées en font un décompte très précis. Le Président de la République a été fort critiqué lorsque, dans son intervention du 6 mai, il a fait un décompte exact des forces nucléaires françaises. Il n'avait trahi pourtant aucun secret, puisque n'importe quelle publication le fournit !

Là aussi, on offre à l'extérieur une attitude quelque peu frileuse à propos de ces problèmes de désarmement, sans que cela nous apporte quelque chose : soyons ferme lorsqu'on y a intérêt, mais non intransigeant lorsque cela ne nous rapporte rien.

Une mesure qui obligerait chaque pays à déclarer son arsenal pèserait moins sur les pays nucléaires reconnus que sur les pays du seuil - Inde, Pakistan et Israël- qui auraient le choix de refuser de le faire, mentir ou reconnaître une capacité.

Quant à l'arrêt de la production de matières fissiles, quelle que soit la taille de notre futur arsenal, nous en disposons suffisamment pour obtenir les têtes nucléaires dont nous aurons besoin.

Reste le problème des essais nucléaires, qui a été l'un des rares cas de désaccord entre les deux candidats du second tour de l'élection présidentielle. Il existe à cela deux solutions : soit une reprise cet été en nombre limité, avec engagement d'un arrêt ultérieur, soit pas de reprise du tout. Contrairement à des déclarations datant d'un an, selon lesquelles nous aurions besoin de huit à vingt essais, je ne pense ni possible ni utile de réaliser autant d'essais.

Bien sûr, interroger le CEA sur la nécessité de procéder à des essais préjuge de la réponse...

M. le président - Qui faut-il interroger dans ce cas ?

M. Pascal Boniface - Le problème est le manque d'évaluation scientifique extérieure à l'organisme apte à y procéder -à moins qu'un office d'évaluation technologique parlementaire en soit chargé, sans être juge et partie.

Au-delà de ces débats, il est plus important et plus grave de constater que tous les discours prononcés lors de la conférence de New-York sur la non-prolifération des armes nucléaires vont dans le sens d'une délégitimisation des armes nucléaires. De plus en plus de discours mettent en effet en avant le fait que les armes nucléaires sont soit illégitimes, soit inutiles.

Cela peut être favorablement perçu par les Russes et par les Américains : d'un point de vue américain, l'arme nucléaire n'apporte plus rien au statut de grande puissance des Etats-Unis, mais vient compenser sa supériorité. En ce sens, la France et la Grande-Bretagne sont isolées. En effet, nous sommes les deux seuls pays nucléaires à avoir intérêt à poursuivre une dissuasion.

Il faut donc bien veiller à ne pas se sentir coupable d'être une puissance nucléaire. Notre politique de dissuasion est purement défensive et ne menace personne -il faut le rappeler.

En ce sens, les garanties de sécurité à donner aux pays non-nucléaires doivent être considérées avec prudence. Pour l'instant, celles qui ont été données n'empêchent pas l'existence de la dissuasion, mais il ne faudrait pas aller jusqu'à un engagement de non-emploi en premier des armes nucléaires, comme la Chine. Cela signifierait qu'on n'a plus besoin des armes nucléaires et pourrait ruiner cet engagement.

Enfin, il semble qu'on aille vers une reconduction illimitée du TNP, position défendue par la France et les Etats-Unis. Je ne suis pas sûr que ce soit une si bonne nouvelle que cela, car, finalement, un accord illimité n'a pas de sens. Les liens juridiques les plus forts ne peuvent être éternels, et peut-être sera-t-on amené à trop de concessions en faveur de garanties de sécurité. Cette reconduction illimitée n'a d'ailleurs pas de sens, puisque chaque partie peut la dénoncer dans un délai de trois mois, si elle estime que sa sécurité est en danger.

Il aurait peut-être été plus probant à long terme de s'accommoder d'une reconduction pour vingt ans qui donne lieu à un réexamen. En effet, même si 120 pays sont d'accord pour cette reconduction illimitée, nous risquons de mécontenter les pays qui contestent la dualité nucléaire entre les puissances qui ont l'arme nucléaire et celles qui ne l'ont pas. Nous risquons donc de renforcer chez certains la volonté de se désengager de leurs obligations. Il y a peut-être là une victoire à court terme porteuse de soucis à long terme.

Néanmoins, on peut se féliciter du renouvellement du TNP, car il correspond fondamentalement non seulement aux intérêts de stabilité mondiale, mais également à nos intérêts propres de sécurité. En la matière, il n'y a pas de contradiction entre l'intérêt global et nos intérêt nationaux.

Il faudra donc veiller, à l'avenir, au maintien de cet équilibre délicat entre une politique affirmée de dissuasion et la promotion d'une politique de non-prolifération, qui doit nécessairement s'accompagner de concessions -sans qu'elles soient trop importantes- en faveur des pays non nucléaires.

M. Pascal Boniface a ensuite répondu aux questions des commissaires. Le débat qui en a suivi est résumé ci-dessous.

M. Xavier de Villepin, président, s'est inquiété des risques liés au terrorisme et au trafic de matières nucléaires, tels qu'évoqués dans un récent rapport à l'ONU rédigé par M. Jacques Attali.

M. Jacques Golliet s'est étonné du jugement négatif porté par M. Pascal Boniface sur une reconduction illimitée du TNP et s'est interrogé sur l'urgence technique d'une éventuelle reprise des essais nucléaires par la France.

M. André Rouvière s'est inquiété des moyens de contrôler le respect du TNP et de l'attitude des groupes non-étatiques à l'égard des dispositions du Traité.

M. Christian de La Malène, estimant qu'il convenait d'établir des priorités claires en faveur de notre défense nucléaire, a interrogé l'orateur sur l'organisme qui, en dehors du CEA (Commissariat à l'énergie atomique), pourrait le mieux établir la pertinence d'une reprise ou d'un arrêt définitif des essais nucléaires.

Enfin, M. Xavier de Villepin, président, a demandé si de nouvelles restrictions budgétaires pourraient être envisagées en matière nucléaire.

M. Pascal Boniface a estimé qu'il n'y avait pas lieu de s'inquiéter excessivement du développement de fuites de matières fissiles, qui n'existait pas à grande échelle. Il a considéré en revanche que les « fuites de cerveaux » de pays de l'ex-URSS constituaient un réel danger.

Il a précisé que le principe d'une reconduction illimitée du traité pouvait être contre-productif dans la mesure où il risquait de frustrer les Etats qui n'y étaient pas favorables et les inciter éventuellement à envisager une dénonciation du texte.

L'urgence de nouveaux essais français était liée, selon M. Pascal Boniface, non pas à des raisons techniques, mais au calendrier diplomatique dans la perspective de la signature, en 1996, d'un traité d'interdiction totale des essais nucléaires.

L'efficacité du TNP ne pouvait, pour M. Pascal Boniface, être contestée : c'est d'ailleurs parce que la Corée et l'Iran en étaient signataires, que des actions de contrôle étaient possibles ; dans le cas contraire, la communauté internationale aurait été dépourvue de tout moyen de pression. M. Pascal Boniface a, d'autre part, estimé que pour les groupes mafieux ou terroristes, le nucléaire n'était pas une arme accessible et que la question de la prolifération concernait d'abord les Etats.

Pour M. Pascal Boniface, la priorité reconnue à la dissuasion n'était pas nécessairement affectée par la lutte contre la prolifération. Il a rappelé que certains experts étaient, à sa connaissance, partisans d'un arrêt des essais nucléaires. Au

demeurant, il convenait de ne pas établir un lien trop étroit entre les essais et la crédibilité de nos forces nucléaires.

M. Pascal Boniface a enfin estimé que des économies pouvaient être opérées dans certains secteurs de notre arsenal nucléaire compte tenu en particulier du coût du maintien « sous cocon » des missiles Hadès, de la question du plateau d'Albion, ou de celle de l'avenir du site de Mururoa en cas d'interruption des essais.

*

* *

4. Audition de M. Paul-Ivan de Saint Germain, directeur du Centre de recherches et d'études sur les stratégies et les technologies (CREST) de l'Ecole Polytechnique, sur la contre-prolifération.

Je dirai tout d'abord pourquoi le problème de contre-prolifération est posé principalement aux Etats-Unis. Je dirai également en quoi consiste le débat américain sur cette question et comment se pose la question en France.

J'opposerai tout d'abord le mot de "contre-prolifération" à celui de "non-prolifération", et je définirai la non-prolifération en disant qu'on cherche à éviter qu'un pays ne prolifère en termes nucléaires ou balistiques. La contre-prolifération suppose qu'on a en face de soi un pays qui a proliféré ou qui est en train de proliférer. On va donc chercher à contrer les actes ou intentions belliqueuses de ce pays, par des moyens militaires ou non-militaires.

C'est ainsi que les experts, aux Etats-Unis et en France, s'entendent sur ces mots, sachant qu'il y a eu un grand débat entre les deux termes.

Le problème de contre-prolifération se pose principalement lorsqu'il s'agit de contre-prolifération nucléaire ou balistique. Les experts en parlent aussi à propos de la prolifération chimique ou biologique, mais je n'aborderai pas ces thèmes, car cela me paraît être un sujet différent et de moindre actualité.

Pourquoi le problème de contre-prolifération nucléaire et balistique se pose-t-il aujourd'hui ? Il y a à cela plusieurs raisons. Tout d'abord, les technologies nucléaires ou balistiques tendent à se répandre dans des pays différents de jadis. Autrefois, le nucléaire ou le balistique étaient connus en Israël, en Inde, au Pakistan, etc., mais ces pays ne faisaient pas tellement peur à la communauté occidentale. Aujourd'hui ces technologies se répandent dans des pays perçus comme pouvant contester l'Occident : il s'agit de la Corée du nord, de l'Irak, de l'Iran, de la Libye et, à terme, peut-être de l'Algérie, qui pourrait avoir une technologie nucléaire. Il s'agit donc de régions proches de France, ou de régions où l'on aurait à intervenir.

Quelques mots du débat sur la contre-prolifération qui s'est tenu aux Etats-Unis... Celui-ci tend à s'atténuer, mais il a connu une importante activité depuis un an et demi.

Ce débat a été lancé par le ministère de la défense américain. Une déclaration de décembre 1993 affichait officiellement une doctrine du Pentagone en matière de contre-prolifération, et précisait qu'il s'agirait d'une activité importante dans l'avenir. En mai 1994, un rapport a de nouveau repris cette doctrine.

Un vaste débat s'est alors développé entre militaires et diplomates, les uns partisans de la contre-prolifération au sens du Pentagone, et les autres partisans de la non-prolifération, plus proche des moyens diplomatiques.

Ce débat aura duré 18 mois. Les tenants de la contre-prolifération estimaient inévitable que des pays prolifèrent. Les partisans de la non-prolifération mettaient l'accent sur la nécessité de cette dernière, la jugeant efficace, et, surtout, craignant qu'à trop insister sur la contre-prolifération, on puisse soupçonner des intentions agressives. Or, les Américains ne voulaient pas laisser croire qu'ils étaient prêts à guerroyer et à abandonner les armes de la diplomatie.

Ce débat a été très vif aux Etats-Unis. On ne concevait pas la prolifération comme menaçant le territoire américain, mais uniquement les forces déployées lors d'interventions comme celle de la guerre d'Irak ou autres.

En France, le problème a été fort peu posé. Un article de Pascal Boniface est paru dans "Le Monde" sur le sujet, mais il n'y a pas eu d'initiative française de contre-prolifération comme aux Etats-Unis. On a bien observé des débats dans les cercles spécialisés, sur le rôle des armes nucléaires dans les conflits régionaux, mais le mot de contre-prolifération a été fort peu prononcé.

Néanmoins, le ministère des affaires étrangères et celui de la défense s'y sont intéressés, principalement -me semble-t-il- pour ne pas se laisser dépasser par l'initiative américaine.

Aussi a-t-on créé une commission sur la contre-prolifération au sein de l'OTAN, avec un co-président américain et un co-président français, directeur des affaires stratégiques au ministère de la défense, afin de ne pas laisser les Américains seuls sur ces questions.

Par ailleurs, la France a exercé une forte pression pour mettre sur pied, en particulier avec Américains et Allemands, le projet de programme de missiles anti-missiles MEADS, qui associerait -s'il voit le jour- Américains, Français, Italiens et Allemands.

Il me semble que la principale attitude politique française a été le souci de "marquer" les Américains pour éviter qu'ils n'acquiescent une trop forte prééminence en termes de concepts militaires ou en termes industriels.

Néanmoins, la France n'aime pas trop évoquer la contre-prolifération ou des attaques venant du sud, qui désigneraient trop clairement un éventuel « ennemi » - Algériens ou Libyens. Tous les experts éprouvent une sorte de légitime pudeur lorsqu'il s'agit d'évoquer ce thème. Lorsqu'on parle de contre-prolifération, on pense plutôt à des interventions se déroulant loin des frontières françaises, où nos forces seraient contrariées par la présence trop importante d'un pays qui aurait des armes nucléaires à sa disposition -ou qui serait supposé en avoir.

Quelques mots de la manière conceptuelle dont je vois la contre-prolifération... Je voudrais rappeler la signification du changement de contexte politique. On est passé, depuis la chute du mur de Berlin, d'un contexte dans lequel la défense de pays comme la France reposait avant tout sur la dissuasion. Toutes nos

forces étaient organisées pour répondre à ce souci de dissuasion. Ce contexte n'a pas disparu, mais il est contrebalancé par le contexte de l'action.

Aujourd'hui, la dissuasion reste importante, mais ce n'est donc plus le seul maître-mot : il suffit, pour s'en convaincre, de citer la Somalie, le Rwanda, ou la Bosnie. En effet, nous menons de plus en plus d'actions extérieures, en premier lieu parce qu'il n'existe plus d'inhibitions du fait de l'ex-blocage est-ouest ; en second lieu, les demandes d'interventions s'accroissent malheureusement. D'ailleurs, sur les six scénarios du Livre blanc sur la défense, cinq sont des scénarios d'action.

La transformation de nos forces militaires, entreprise depuis trois ou quatre ans, est significative : la création de forces modulaires et de l'état-major inter-armées va dans le sens d'une adaptation de nos moyens militaires à un contexte marqué par l'action.

Toutefois, si nous décidions d'agir dans un pays africain ou moyen-oriental, il faut pouvoir le faire librement, et ne pas en être empêché par un proliférateur. Nous risquons en effet, si nous voulons intervenir quelque part, de nous heurter à une puissance régionale menaçante et proliférante, qui disposerait d'une certaine force de dissuasion. Nos actions extérieures ne seront donc crédibles que si nous avons la capacité de ne pas nous laisser intimider par un éventuel pays proliférant.

Contre la prolifération n'est pas un but en soi : l'intervention américaine en Corée du nord avait un but stratégique. Il ne s'agissait pas en effet de répondre à une menace directe. Je ne crois pas que la France puisse avoir le même but. En revanche, on peut s'opposer à la dissuasion qu'un proliférateur ferait peser sur nous.

Enfin, quels sont les moyens de préserver notre liberté d'action dans un contexte de prolifération ? Il existe trois séries de moyens.

Tout d'abord, les méthodes traditionnelles diplomatiques restent privilégiées et doivent être privilégiées. Au-delà, on peut penser à des moyens militaires classiques ou nucléaires permettant de contrer une menace d'un pays proliférant.

Pour s'opposer de manière efficace à une menace proliférante avec des moyens classiques, il faut avoir des moyens de renseignement et d'intelligence. C'est un des grands défis, puisque les Américains disposent de moyens importants que ne possèdent pas les Européens. Lorsqu'on parle de partager des renseignements avec les Américains, ceux-ci demandent ce que l'on donne en échange... Néanmoins, la première étape est le renseignement. On ne peut en effet démanteler une force nucléaire adverse si on ne sait pas où elle se trouve !

Le second moyen est l'alerte qui permet de déterminer qu'un missile balistique adverse a été tiré. Il s'agit uniquement d'alerte par satellite et moyens infrarouges. Pour le moment, personne ne dispose de moyens adaptés à ce problème. Les Américains ont des moyens d'alerte adaptés aux seuls missiles balistiques russes,

ainsi qu'un programme en projet pour un satellite d'alerte adapté a des missiles balistiques menaçant un théâtre d'opération. Côté européen, il n'existe rien et on ne peut rien faire d'utile en matière de contre prolifération si on n'a pas, au départ, un moyen de savoir si un missile balistique a été tiré.

Le troisième type de moyens classiques est constitué par les moyens d'éradication. Lorsqu'on a localisé des installations nucléaires ou chimiques, une première idée est de détruire ces installations. Plusieurs types de moyens s'offrent alors. On peut tout d'abord employer des missiles extrêmement précis qui vont détruire l'installation chimique adverse. Cela me paraît une bonne idée, mais il faut toutefois éviter que les produits chimiques ne se dispersent : ce n'est donc pas très simple à utiliser.

Il existe également un moyen très simple et très efficace, constitué par les hommes qu'on introduit sur le territoire adverse.

Si néanmoins un missile menace notre sécurité, il faut disposer de moyens anti-missiles. J'ai évoqué le projet de programme européen-américain MEADS. Les Américains disposent également du programme THAAD, qui est un programme très ambitieux de défense anti-missiles de théâtre d'opérations. Il s'agit en tout état de cause de moyens fort coûteux.

Enfin, les derniers types de moyens conventionnels sont les moyens de rétorsion. On peut les exercer avec des armes conventionnelles, mais on peut également se demander si le nucléaire n'a pas un rôle dans ce domaine.

J'en aurai terminé lorsque j'aurai abordé le rôle du nucléaire dans le cadre d'un scénario où le territoire français ne serait pas menacé, mais où, par exemple, un pays proliférant du Moyen-Orient menacerait nos propres forces sur un théâtre extérieur. Que ferait-on alors ?

Les Américains répondent clairement qu'ils ne recourent pas au nucléaire et en restent au niveau conventionnel. Néanmoins, la France et les pays européens disposent de moins de moyens. D'où la question de savoir si nos armes nucléaires pourraient jouer un rôle dans ce cas-là...

Il ne s'agirait pas le moins du monde -à mon avis- d'intervenir de manière préventive contre les pays en question, mais de contre-dissuasion. Cela reviendrait à dire à l'Irak -pour prendre un exemple précis- que s'il tire en nucléaire sur nos forces, nous riposterons en nucléaire. C'est un cas très différent du scénario traditionnel de la dissuasion française, puisqu'il ne serait en aucun cas fait usage en premier du nucléaire. Par ailleurs, il ne s'agirait que de dissuader une intervention nucléaire, et non une attaque conventionnelle.

Selon la théorie actuelle, nos forces nucléaires dissuadent même des forces conventionnelles adverses, si celles-ci sont importantes. De même, nous avons le droit de tirer en premier en nucléaire. Dans le cadre de la non-prolifération, il me

semble que ce serait assez différent. En effet, il s'agirait uniquement de contrer une menace nucléaire. En outre, l'emploi en premier serait totalement exclu.

Voilà comment on pourrait définir un rôle du nucléaire dans ce contexte. C'est un sujet assez difficile. Il n'existe actuellement aucune réflexion en France en la matière. C'est pourquoi, nous avons lancé plusieurs groupes de travail au CREST pour étudier l'acceptabilité militaire, politique et diplomatique d'un tel concept.

•

• •

Cet exposé a été suivi d'un débat, résumé ci-dessous, avec les membres de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

En réponse à M. Xavier de Villepin, président, il a rappelé que la question de la livraison d'un réacteur chinois à l'Algérie avait pu être résolue par des pressions diplomatiques relevant de la maîtrise de la prolifération et que le Brésil et l'Argentine avaient renoncé à l'option nucléaire à la suite de pressions de même nature. S'agissant de la liaison éventuelle entre le concept de contre-prolifération et la mise en place de systèmes de défense antimissiles balistiques, M. Paul-Ivan de Saint Germain a estimé que de tels systèmes, qui pourraient constituer un moyen important de lutte contre la prolifération, étaient, par leur coût, hors de portée d'un pays comme la France et que la question restait posée de leur éventuelle réalisation dans un cadre européen, voire euro-américain.

Le directeur du CREST est ensuite revenu, avec M. Christian de La Malène, sur la frontière, difficile à préciser, entre les situations relevant de la non-prolifération et celles qui pourraient relever de la contre-prolifération alors que les moyens à mettre en oeuvre pourraient être très différents dans un cas et dans l'autre.

Interrogé par MM. Jacques Golliet et Michel d'Aillières sur les moyens qui pourraient être mis au service de la contre-prolifération, M. Paul-Ivan de Saint Germain a souligné l'importance essentielle des moyens de renseignement, l'intérêt du recours éventuel aux forces spéciales comme moyen d'éradication, et le coût particulièrement élevé de systèmes d'alerte reposant sur des satellites géostationnaires. Il a rappelé que le nucléaire ne saurait constituer la réponse principale à une menace de prolifération.

M. Paul-Ivan de Saint Germain est enfin revenu avec M. Xavier de Villepin, président, et M. Yvon Bourges, sur les raisons qui pourraient justifier une reprise des essais nucléaires par la France, fût-ce pour une période limitée et pour un nombre d'essais restreint.

EXAMEN EN COMMISION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 14 juin 1995. M. Xavier de Villepin, président, a relevé cinq thèmes de réflexion principaux.

S'agissant d'abord des résultats de la conférence de New-York, il a rappelé que les 178 pays membres du TNP avaient finalement décidé par consensus la reconduction indéfinie de ce traité qui constitue le fondement du dispositif international de lutte contre la prolifération et était jusqu'alors le seul, parmi les grands traités relatifs à la sécurité et aux armements, à avoir une durée de vie limitée.

Il s'agit là, a estimé M. Xavier de Villepin, président, d'un résultat positif, conforme aux vœux de la France et de l'ensemble des pays européens et occidentaux qui ont vigoureusement plaidé en faveur d'une prolongation illimitée et inconditionnelle. Cette décision d'extension indéfinie est toutefois accompagnée de documents complémentaires comportant notamment un renforcement des procédures d'examen du TNP. Surtout, la prolongation du traité, pour nécessaire qu'elle soit, ne suffira pas à résoudre de nombreux problèmes en suspens : la place des puissances nucléaires de facto qui demeurent en dehors du TNP, la question nucléaire nord-coréenne, la gestion des stocks de matières fissiles, et la prolifération des autres armes de destruction massive.

Abordant, en deuxième lieu, la politique française de non-prolifération, M. Xavier de Villepin, président, a rappelé que la France, qui a adhéré au TNP en 1992, est aujourd'hui l'un des pays les plus attachés à la non-prolifération. Notre pays a ainsi, depuis 1991, réduit unilatéralement de 15 % le nombre de ses têtes nucléaires et d'environ 25 % la part de son budget militaire consacré au nucléaire. La France a également appuyé les « assurances de sécurité » données par les Etats nucléaires aux pays non nucléaires, réaffirmées et étendues par une résolution du Conseil de sécurité en date du 11 avril 1995.

M. Xavier de Villepin, président, a rappelle à cet égard que M. Alain Juppé avait souligné devant la commission la compatibilité des garanties de sécurité avec la doctrine française de dissuasion. Il a estimé que la politique française de non-prolifération devait relever le défi de ne pas délégitimer la dissuasion au nom de la lutte contre la prolifération et, au contraire, de rendre complémentaires la dissuasion et la non-prolifération, ce qui suppose la recherche constante d'un équilibre avec les exigences de la défense nationale.

Le troisième thème de réflexion évoqué par M. Xavier de Villepin, président, a précisément porté sur les engagements pris par les puissances nucléaires pour favoriser la non-prolifération : « assurances de sécurité », mais aussi

négociation d'un traité d'interdiction des essais, élaboration d'une convention sur l'interdiction de la production de matières fissiles à des fins explosives, réduction des arsenaux nucléaires, et accès aux applications pacifiques de l'atome.

S'agissant du traité d'interdiction des essais, M. Xavier de Villepin, président, a rappelé que l'engagement diplomatique pris de le conclure avant la fin 1996 était à l'origine directe de l'urgence de la décision, annoncée par le chef de l'Etat le 13 juin 1995, d'effectuer une dernière série de huit essais nucléaires entre septembre 1995 et mai 1996.

M. Xavier de Villepin, président, a, en quatrième lieu, abordé les différents éléments de faiblesse des instruments internationaux de lutte contre la prolifération. Il a successivement évoqué :

- la « fuite des cerveaux », venant pour l'essentiel de l'ex-Union soviétique, qui constitue à ses yeux le phénomène potentiellement le plus inquiétant,

- la question des trafics de matières nucléaires, plus difficiles encore à évaluer, mais qui ne doivent pas être séparés de la prolifération nucléaire,

- le risque d'un éventuel terrorisme nucléaire, qui ne doit toutefois pas être surestimé, la fabrication d'armes nucléaires supposant, pour la plupart des experts, des installations lourdes et des programmes complexes qui ne semblent pouvoir être fournis que par des structures étatiques.

M. Xavier de Villepin, président, a, pour ces raisons, souligné, par delà la prorogation du TNP, la nécessité de poursuivre le renforcement des moyens de l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique).

Le dernier thème de réflexion évoqué par M. Xavier de Villepin, président, a concerné la question nouvelle et controversée de la contre-prolifération, concept mal défini, mais qui fait référence, de manière générale, à l'attitude à adopter à l'égard d'un pays proliférant pour s'opposer à ses intentions, par des moyens militaires ou non militaires.

Après avoir rappelé que ce concept de contre-prolifération avait fait l'objet d'un vif débat, essentiellement aux Etats-Unis, depuis 1993, et estimé qu'il avait eu le mérite de souligner, dans le nouveau contexte géostratégique, l'importance de certaines capacités militaires -moyens de renseignement, forces spéciales, missiles de très grande précision, voire système de défense anti-missiles-, M. Xavier de Villepin, président, a considéré que trois objections majeures pouvaient être formulées à l'encontre de ce concept :

- la difficile compatibilité entre la non-prolifération -qui recourt à des moyens politiques et diplomatiques- et la contre-prolifération -susceptible de déboucher sur l'emploi de moyens militaires pour détruire des installations proliférantes- ;

- les conséquences d'une éventuelle politique de contre-prolifération sur les relations Nord-Sud, en rendant crédible l'idée d'une action militaire préventive contre des installations de pays du Sud jugées proliférantes ;

- enfin l'éventualité du recours à des moyens nucléaires dans un contexte de contre-prolifération, difficilement compatible avec notre doctrine de dissuasion et qui poserait la question du recours, officiellement écarté, à des armes nucléaires plus précises et de faible puissance.

Concluant son propos, M. Xavier de Villepin, président, est revenu sur la décision, annoncée par le Président de la République, d'effectuer une dernière série d'essais entre septembre 1995 et mai 1996, pour rappeler qu'elle était conforme aux vœux exprimés par les rapporteurs et la majorité de la commission depuis avril 1992. Il a souligné la compatibilité entre cette décision -qu'il a jugé nécessaire et courageuse- et la politique française de non-prolifération, soulignant en particulier les points suivants :

- il s'agit précisément de mettre la France en mesure de signer en 1996 le traité d'interdiction des essais, conformément aux engagements pris lors de la prorogation du TNP ;

- il fallait, pour cela, donner à la France les moyens de mener à bien -par cette dernière campagne de tirs- le programme PALEN et les procédures de simulation qui permettront précisément de se dispenser ultérieurement d'expérimentations ;

- cette décision était rendue nécessaire par le caractère subit et mal préparé du moratoire décidé en avril 1992 ; cette interruption avait été en effet décidée soudainement et à la veille d'une campagne de tirs, alors que les programmes de simulation étaient encore insuffisamment développés en France ;

- cette décision s'inscrivait pleinement dans le cadre du maintien de notre doctrine de dissuasion nucléaire, elle-même compatible avec notre politique de non-prolifération ;

- il ne s'agissait pas, en particulier, de mettre au point de nouvelles armes nucléaires qui pourraient faire l'objet d'une doctrine d'emploi catégoriquement récusée ; il n'y a donc aucune raison que ces derniers essais puissent être interprétés comme une relance de la course aux armements nucléaires ;

- au contraire, la décision annoncée simultanément de mettre à l'étude la fermeture du site d'Albion illustre la volonté de la France de poursuivre le processus de désarmement nucléaire unilatéral entrepris depuis quelques années ;

- sur le plan du calendrier diplomatique, il s'agissait enfin, a rappelé M. Xavier de Villepin, président, d'une décision opportune car il restait peu de temps avant la signature du traité d'interdiction des essais en 1996 ; la décision était donc urgente.

A l'issue de l'exposé de M. Xavier de Villepin, président, M. Jacques Genton a rappelé que, lors de l'examen de la loi de programmation militaire pour les années 1995 à 2000, la commission avait souligné qu'un certain nombre d'essais seraient nécessaires pour développer le programme PALEN avant un éventuel traité d'interdiction des essais et que la France ne saurait courir le risque inacceptable de compromettre la modernisation et, à terme, la crédibilité de ses forces nucléaires par un engagement international prématuré si elle ne s'était pas dotée, d'ici là, des capacités de simulation indispensables.

M. Michel d'Aillières a rappelé que les experts compétents avaient estimé qu'il n'était pas possible de mener à bien le programme de simulation sans une dernière campagne d'essais, et rappelé, avec M. Hubert Durand-Chastel, l'innocuité des tirs souterrains effectués à Mururoa.

M. Jean Garcia a réaffirmé, au nom du groupe communiste, sa vigoureuse opposition à la décision de reprise des essais nucléaires, dont il a souhaité qu'elle fasse l'objet d'un débat au Parlement.

MM. Michel Crucis et Charles-Henri de Cossé-Brissac, tout en approuvant la décision prise, ont regretté l'absence, dans ce domaine, d'un organisme d'experts indépendants qui aurait pu préciser les besoins et donner ainsi plus de poids à la position de la France.

La commission a alors approuvé les conclusions présentées par M. Xavier de Villepin, président, et décidé, sur sa proposition, d'autoriser la publication des informations recueillies par la commission sur la non-prolifération, sous la forme d'un rapport d'information, en application de l'article 22, alinéa premier, du règlement.

ANNEXES

Annexe n° 1 - Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Annexe n° 2 - Communication du ministre des affaires étrangères, M. Alain Juppé, à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat (Paris, 6 avril 1995)

Annexe n° 3 - Discours du ministre des affaires étrangères, M. Alain Juppé, au nom de l'union européenne et des PECO associés à l'union à la conférence d'examen et de prorogation des parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (New-York, 18 avril 1995)

Annexe n° 4 - Audition de M. Charles Millon, ministre de la défense, devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat (Paris, 15 juin 1995)

ANNEXE N° 1 - Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Les Etats qui concluent le présent Traité, ci-après dénommés les « Parties au Traité »,

Considérant les dévotions 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 prohibition des armes nucléaires augmenterait considérablement le risque de guerre nucléaire ;

En conséquence 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 dissemination 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 finis 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 sous-produits technologiques que les Etats 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'Etats 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 de 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 Etats ;

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 Etats en vue d'atteindre cet objectif ;

Rappelant que les Parties au Traité de 1943 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau ont, dans le préambule dudit Traité, exprimé leur détermination de chercher à assurer l'arrêt de toutes les expériences 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 Etats afin de faciliter la cessation de la fabrication d'armes nucléaires, la liquidation de tous les stocks existants de telles armes, et l'élimination des armes nucléaires et de 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 Etats 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 Etat, 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 1^{er}

Tout Etat 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 assister d'aucune façon un Etat 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 de tels dispositifs explosifs.

Article 2

Tout Etat non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à accepter de qui que ce soit, ni directement ni indirectement, le transfert d'armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires ou de 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 3

1. Tout Etat 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'accomplissement des obligations assumées par ledit Etat 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 finis 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 à toutes matières brutes ou tous produits finis spéciaux dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire d'un tel Etat, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit.

2. Tout Etat Partie au Traité s'engage à ne pas fournir :

a) De matières brutes ou de produits finis spéciaux, ou
b) D'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits finis spéciaux, à un Etat non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits finis 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 4

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^{er} 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 Etats ou des organisations internationales, au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, en particulier sur les territoires des Etats 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 5

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 Etats 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 Etats 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 ou les Etats 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 Etats 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 6

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 7

Aucune clause du présent Traité ne porte atteinte au droit d'un groupe quelconque d'Etats de conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs.

Article 8

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 Etats 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 ato-

mique. 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 par la majorité des Parties, y compris les instruments de ratification de tous les Etats 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 du préambule et les dispositions du Traité se trouvent 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 9

1. Le présent Traité est ouvert à la signature de tous les Etats. Tout Etat 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 des Etats signataires. Les instruments de ratification et les instruments d'adhésion seront déposés auprès des gouvernements des Etats-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 présentes désignés comme gouvernements dépositaires.

3. Le présent Traité entrera en vigueur après qu'il aura été ratifié par les Etats dont les gouvernements sont désignés comme dépositaires du Traité, et par quarante autres Etats signataires du présent Traité, et après le dépôt de leurs instruments de ratification. Aux fins du présent Traité, un Etat doté d'armes nucléaires est un Etat qui a fabriqué et a fait exploser une arme nucléaire ou un autre dispositif nucléaire explosif avant le 1^{er} janvier 1967.

4. Pour les Etats dont les instruments de ratification ou d'adhésion seront déposés après l'entrée en vigueur du présent Traité, celui-ci entrera en vigueur à la date du dépôt de leurs instruments de ratification ou d'adhésion.

5. Les gouvernements dépositaires informeront sans délai tous les Etats 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 10

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 supérieurs de son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres Parties au 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'Etat en question considère comme ayant compromis ses intérêts supérieurs.

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 11

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 Etats 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.

**ANNEXE N° 2 -TNP -Communication du ministre des affaires étrangères,
M. Alain Juppé, à la commission des affaires étrangères, de la défense et des
forces armées du Sénat (Paris, 6 avril 1995)**

Dans la perspective de la prochaine réunion à New York de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP, la France a décidé d'accorder ce qu'il est convenu d'appeler des "assurances de sécurité", ou des "garanties de sécurité" aux Etats non nucléaires parties au Traité de non-prolifération (TNP). Notre Représentant permanent auprès de la Conférence du désarmement communiquera à la Conférence du Désarmement, à Genève ce 6 avril, au nom de la France, le texte de nos déclarations nationales sur ces assurances de sécurité.

De quoi s'agit-il ?

En matière de garanties négatives, la France réaffirme qu'elle n'utilisera pas d'armes nucléaires contre les Etats non dotés de l'arme nucléaire parties au TNP, sauf dans le cas d'une invasion ou de toute autre attaque menée ou soutenue par un tel Etat, en alliance ou en association avec un Etat doté de l'arme nucléaire, contre elle, son territoire, ses forces armées ou autres troupes, ou contre ses alliés ou un Etat envers lequel elle aurait un engagement de sécurité. A condition bien entendu que ces Etats respectent les dispositions du Traité. Une déclaration similaire avait été faite au nom de la France par le ministre des Relations extérieures, M. Cheysson le 11 juin 1982. La nouvelle formulation de nos assurances est cependant circonscrite puisqu'elle se réfère aux seuls Etats parties au TNP, ce qui est conforme à notre volonté de favoriser l'universalité et la prolongation indéfinie de ce Traité.

En matière de garanties positives, nous nous engageons à saisir immédiatement le Conseil de sécurité et à agir en son sein en cas d'agression ou de menace d'agression accompagnée de l'arme nucléaire contre un Etat non nucléaire partie au TNP. Les trois dépositaires de ce Traité - la Russie, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis - avaient donné une telle assurance dès 1968, après la signature du TNP. Dès lors que nous avons adhéré nous-mêmes au Traité, nous adoptons aujourd'hui, ainsi que la Chine, la même position.

Une résolution du Conseil de sécurité prendra note de ces déclarations des puissances nucléaires, qui conservent toutefois un caractère unilatéral, et explicitera notamment le contenu des assurances positives de sécurité.

Quelle est la portée de ce geste de la part des puissances nucléaires ?

Je la définirai d'un mot : il s'agit pour ces dernières d'assumer les responsabilités qui leur incombent au titre d'Etats dotés de l'arme nucléaire dont le statut est consacré par le TNP, et également au titre de membres permanents du Conseil de sécurité.

Pour la France, l'action visant à lutter contre la prolifération des armes nucléaires constitue un élément important, et de plus en plus important, de sa politique de sécurité : d'une part, il serait en effet contraire à nos intérêts de sécurité que s'accroisse, dans un contexte régional souvent marqué par les tensions et les instabilités, le nombre des Etats détenteurs de l'arme nucléaire ; d'autre part, le renforcement du régime de non-prolifération des armes nucléaires dans le monde est de nature à conforter le rôle imparti à notre pays sur la scène internationale. C'est pourquoi nous attachons une importance majeure au succès de la Conférence sur le TNP qui se réunira dans quelques jours, le 17 avril, à New York.

Du résultat de cette conférence dépendra, en effet, dans une large mesure l'avenir de l'instrument juridique qui représente la pierre angulaire du régime de non-prolifération dans le monde.

Au cours de la préparation de la réunion de New York, de nombreux Etats non dotés de l'arme nucléaire ont réaffirmé leurs demandes pressantes de bénéficier d'assurances de sécurité de la part des Etats dotés de l'arme nucléaire. Répondre à cette attente, c'est accéder à une demande légitime, comme l'avait indiqué le Premier ministre devant l'IHEDN en septembre 1994 ; c'est favoriser une issue positive de la Conférence de New York sur le TNP, et c'est donc, pour les puissances nucléaires, apporter une contribution importante au renforcement du régime international de non-prolifération des armes nucléaires.

Les assurances de sécurité consenties par la France aux Etats non dotés de l'arme nucléaire parties au TNP, et notamment les assurances de sécurité négatives, sont-elles cohérentes avec notre doctrine de dissuasion ?

Je rappellerai que notre politique étrangère et notre politique de défense sont conduites dans le cadre de la Charte des Nations unies. L'article 2-4 de celle-ci prévoit que les membres de l'Organisation s'abstiennent 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 Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies, tandis que l'article 51 de la Charte rappelle le droit naturel de légitime défense individuelle ou collective dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée.

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.

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 consacré 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 ; nul ne peut douter, pour reprendre les termes du Livre blanc, de notre volonté et de notre capacité à exposer un adversaire, dans de telles circonstances, à des dommages inacceptables.

Au total, Mesdames et Messieurs, notre décision touchant aux garanties positives et négatives de sécurité est conforme à notre politique de dissuasion ; elle contribue à notre sécurité en contribuant au renforcement des efforts contre la prolifération des armes nucléaires dans le monde ; elle s'inscrit dans le cadre de nos responsabilités particulières en tant que membre permanent du Conseil de sécurité./.

ANNEXE N° 3 - Discours du ministre des affaires étrangères, M. Alain Juppé, au nom de l'union européenne et des PECO associés à l'union à la conférence d'examen et de prorogation des parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (New-York, 18 avril 1995)

Monsieur le Président,

Au nom de l'Union européenne et des six pays d'Europe centrale et orientale qui lui sont associés, ainsi qu'en mon nom personnel, permettez-moi tout d'abord de vous adresser mes plus vives félicitations pour votre élection. Nos vœux chaleureux vous accompagnent pour que, sous votre autorité, nous fassions le choix qui s'impose pour la sécurité de nos pays et pour la paix. Tout au long de cette Conférence, l'appui de tous les pays qui parlent aujourd'hui par ma voix vous est pleinement acquise.

Dans un mois, lorsque vous clôturerez la conférence, la décision que nous aurons prise constituera l'un des fondements de la sécurité internationale du prochain siècle. C'est dire que notre responsabilité est grande.

Monsieur le Président ,

Je mesure le privilège qui est le mien; puisque j'ai l'honneur d'ouvrir le débat général. Je le fais au nom de l'Union européenne forte, depuis le 1er janvier, de quinze Etats membres. Je le fais aussi au nom des pays d'Europe centrale et orientale associés à l'Union européenne : Pologne, Hongrie, République Tchèque, République Slovaque, Bulgarie, Roumanie.

Ces pays sont différents à bien des égards. L'Europe compte en effet des pays qu'a longtemps et douloureusement divisés la guerre froide, des pays dont les niveaux de développement économique diffèrent encore sensiblement, des pays qui ont une industrie nucléaire civile conséquente et d'autres qui ont fait des choix énergétiques différents, des pays dotés de l'arme nucléaire et d'autres qui y ont renoncé.

Par-delà leurs différences, tous ces pays ont en commun de partager les valeurs de démocratie et de liberté, parfois chèrement défendues ou reconquises. Ce qui les unit aujourd'hui, c'est d'avoir fait le même choix en faveur d'une prorogation indéfinie du Traité de non prolifération. Nos différences soulignent avec force le sens de ce choix puisqu'elles s'effacent devant notre volonté d'assurer la pérennité d'un bien commun : le Traité de non prolifération des armes nucléaires.

L'Union européenne s'est engagée sans équivoque, par une action commune, en faveur de la prorogation indéfinie et inconditionnelle du TNP. Cet engagement n'est pas pour surprendre. D'abord parce que l'Europe a été souvent et tragiquement dévastée au cours des siècles. Nous savons les exigences de la sécurité. Nous connaissons le prix de la paix. Ensuite, parce que nous sommes convaincus que, comme l'a déclaré le Conseil de sécurité réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement le 31 janvier 1992, la prolifération des armes nucléaires constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale. Enfin, parce que, face à cette menace, nos pays savent que le TNP correspond à un besoin fondamental de la communauté internationale.

Aujourd'hui 176 Etats ont adhéré au Traité, alors qu'ils n'étaient que 141 lors de la dernière Conférence d'examen en 1990. Si nous nous rapprochons ainsi de l'aspiration à l'universalité, c'est bien parce que nos Etats ont conscience que le TNP sert leurs intérêts.

C'est l'intérêt de la communauté internationale de lutter contre la prolifération des armes nucléaires. C'est l'intérêt de la communauté internationale de favoriser l'accès aux usages pacifiques de l'atome. C'est l'intérêt de la communauté internationale que le processus de désarmement se poursuive. Telles sont les trois dimensions essentielles du Traité.

L'examen de la mise en oeuvre du Traité sera l'occasion de mesurer le rôle irremplaçable qu'a joué le TNP et les avancées qu'il a permises dans ces trois domaines, notamment au cours des années récentes.

I/ En matière de lutte contre la prolifération tout d'abord, ceux qui, il y a vingt cinq ans, predisaient l'existence de 20 à 30 Etats dotés d'armes nucléaires à la fin de ce siècle se sont trompés. On a même assisté à un mouvement inverse avec la décision de l'Afrique du Sud de renoncer aux armes qu'elle possédait. Nous sommes heureux de la compter aujourd'hui parmi nous. Les liens traditionnels que l'Europe entretient avec l'Afrique nous conduisent à nous réjouir tout particulièrement des évolutions qui ont eu lieu récemment dans cette partie du monde. Le projet de traité sur la dénucléarisation de l'Afrique, qui n'aurait jamais été possible sans elles, bénéficie du soutien de tous les pays européens qui y voient une entreprise de paix et de stabilité sur l'ensemble de ce continent.

Trois autres pays, le Brésil, l'Argentine et le Chili, ont solennellement abandonné l'intention d'acquérir des armes nucléaires. La signature récente du Traité de Tlatelolco par Cuba, devrait bientôt permettre à ce continent de bénéficier, lui aussi, après des décennies d'efforts et de négociations, d'un instrument juridique régional pour prévenir l'apparition d'armes nucléaires sur l'ensemble du continent. L'Union européenne félicite également l'Argentine d'avoir adhéré au TNP et espère que le Brésil et le Chili en feront autant.

Les contrôles internationaux exercés par l'AIEA, sur lesquels repose une partie importante du régime de non-prolifération, ont rempli leur rôle et ont connu d'importantes évolutions. La découverte, à l'occasion de la guerre du Golfe, d'un programme nucléaire clandestin considérable en Irak couvrant pratiquement toutes les étapes d'accès à l'arme nucléaire, a rendu nécessaire une révision de l'esprit dans lequel s'exerçaient jusqu'alors les contrôles internationaux.

Ils reposent désormais non seulement sur la confiance à l'égard des pays signataires des accords de garanties - l'expérience prouve que dans l'immense majorité des cas, cette confiance est bien placée - mais aussi sur une meilleure capacité à détecter d'éventuelles activités clandestines. Cette évolution est indispensable pour maintenir la crédibilité du système des garanties de l'AIEA dont l'Union européenne a toujours soutenu le renforcement. L'Agence doit en effet être en mesure de vérifier efficacement le respect par les Etats des obligations qu'ils se sont imposées à eux-mêmes. La Corée du Nord en est un exemple.

Monsieur le Président,

II/ L'accès aux applications pacifiques de l'atome constitue une autre obligation majeure des Etats parties au TNP. De nombreux pays en bénéficient dans les domaines les plus variés.

L'examen du traité le montrera. Il confirmera que ceci n'aurait pas été possible sans l'existence du Traité et la confiance qu'apporte le respect de ses obligations. L'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale réitèrent leur volonté de partager les bénéfices des usages pacifiques de l'atome.

S'agissant des contrôles à l'exportation, qui constituent une des obligations majeures des Etats parties au TNP, la solidarité internationale s'est considérablement renforcée pendant ces mêmes années. Loin de constituer un obstacle au développement des échanges, de tels contrôles en sont la condition. Ils sont donc une composante essentielle du régime international de non-prolifération, dont le TNP est la pierre angulaire.

III/ En matière de désarmement enfin, l'examen de la mise en oeuvre du Traité sera l'occasion de mesurer le grand changement des années 90. La détente, puis la paix, ont permis des accords de désarmement sans précédent entre les deux principaux adversaires de la guerre froide. Même si des incertitudes subsistent sur l'avenir, on ne peut plus guère imaginer à présent un retour à la situation qui prévalait il y a seulement dix ans. Ces accords étaient attendus de tous, notamment des pays européens. Nous sommes donc particulièrement heureux de saluer la fin de la course aux armements. Les traités START prévoient la réduction des arsenaux nucléaires des Etats-Unis et de la Russie de près des deux tiers. Les opérations de démantèlement se font à un rythme que limitent essentiellement les capacités techniques. Les deux puissances nucléaires européennes ont elles-mêmes consenti, de manière unilatérale, des efforts d'autant plus remarquables qu'ils concernent des moyens sans commune mesure avec les précédents.

Pour la première fois dans l'histoire, la communauté internationale, grâce à la volonté des cinq Etats dotés d'armes nucléaires, a aussi accepté d'engager des négociations sur un traité d'interdiction complète des essais nucléaires universel et vérifiable. Ce Traité doit contribuer à la prévention de la prolifération des armes nucléaires ainsi qu'au désarmement. Cette volonté est partagée par l'ensemble de la communauté internationale. Les pays membres de l'Union européenne sont résolus à soutenir la poursuite de cette négociation qui constitue la plus haute priorité pour la Conférence du Désarmement. Sa conclusion doit intervenir sans retard.

L'Union européenne se rejouit de l'ouverture prochaine de négociations à la Conférence du Désarmement pour élaborer une convention sur l'interdiction de la fabrication de matières fissibles à des fins explosives. Cette convention devra, elle aussi, pour contribuer à la lutte contre la prolifération, être universelle et vérifiable.

L'Union européenne se félicite de l'effort accompli par les cinq Etats dotés d'armes nucléaires pour répondre à l'attente légitime des pays non nucléaires signataires du TNP en matière d'assurances de sécurité. La résolution 984 que le Conseil de sécurité vient d'adopter par consensus constitue une avancée considérable, de même que les déclarations faites, à titre national, par chacun des Etats dotés d'armes nucléaires. Elle apporte pour la première fois une réponse collective, globale et concrète à un problème majeur.

Nous reaffirmons solennellement notre engagement, conformément à l'article VI, de poursuivre des négociations de bonne foi sur des mesures efficaces relatives au désarmement nucléaire, qui reste notre objectif ultime.

Si satisfaisant que soit ce bilan de la mise en oeuvre du Traité, nous ne pouvons nous en contenter. Le monde continue en effet de traverser une phase de mutation et d'instabilité. Nous ignorons encore la nature des nouveaux équilibres sur lesquels reposera le prochain siècle. En matière de non-prolifération des armes nucléaires, la situation est aussi ambivalente. D'un côté,

un succès croissant du TNP, des adhésions toujours plus nombreuses, des contrôles internationaux renforcés, des moyens de vérification plus diversifiés, une solidarité internationale plus forte. De l'autre, de nouvelles ambitions régionales, qui peuvent trouver dans l'acquisition d'armes de destruction massive un moyen particulièrement redoutable de domination.

Ce constat nous commande de tout faire pour réduire les risques d'incertitude et d'instabilité ; accroître la confiance entre les Etats, sans laquelle il n'y a pas de sécurité ; renforcer, en la rendant permanente, cette norme juridique internationale qu'est le TNP.

Monsieur le Président,

La conscience de leurs responsabilités renforce la conviction des Etats au nom desquels je parle : ce qui unit ceux qui sont aujourd'hui dans cette salle est plus important que ce qui les divise. Nos pays souhaitent tous le maintien du TNP. Aucun ne souhaite que de nouveaux Etats se dotent de l'arme nucléaire. Aucun ne souhaite manquer de moyens crédibles de vérifier que tel n'est pas le cas. Aucun ne souhaite revenir à la période de méfiance et d'absurde compétition qui a permis de justifier la course aux armements.

Pour les pays de l'Union européenne, c'est une raison forte de conférer au TNP la permanence qui lui fait défaut et qui est fondamentale pour la pleine réalisation de ses objectifs. Chacun sait les conséquences qui résulteraient d'un Traité dont l'avenir serait incertain.

L'Histoire ne fournit pas d'exemple d'un processus de désarmement qui se poursuive dans l'incertitude et l'instabilité. On peut le regretter, mais c'est un fait que les bonnes intentions ne pourront contourner. Les transferts de technologie et les échanges nucléaires internationaux seraient aussi affectés par un affaiblissement du TNP. Cela tient à l'importance du facteur temps dans tout ce qui touche au nucléaire. Nous savons tous qu'il s'agit là d'un domaine où l'on ne compte pas en années, mais en décennies. Les exportateurs sont tenus d'anticiper de longues périodes quand ils prennent des décisions. Celles-ci ne sont pas seulement le fait d'entreprises ou de gouvernements : les opinions publiques ont leur mot à dire. Elles réclament des assurances de non-prolifération à juste titre. S'il est vrai que la confiance sert le commerce international, cette vérité s'applique tout particulièrement au nucléaire. Il est enfin à craindre qu'en l'absence d'un système qui repose sur le droit, la confiance et la coopération des Etats, la violence ne marque des points. L'Histoire nous en fournit malheureusement quelques exemples éloquentes.

Monsieur le Président,

La moindre complexité de cette Conférence n'est certes pas le nombre des pays en présence et la grande diversité des préoccupations de chacun d'entre eux. Ni le développement de l'industrie nucléaire civile, ni le rôle des armes nucléaires ne sont perçus de la même façon par toutes les délégations qui se trouvent dans cette salle. Pourtant, elles sont réunies pour procéder ensemble à l'examen de la mise en oeuvre du Traité de non-prolifération nucléaire et pour décider de sa prorogation. Cette tâche nous a été confiée il y a vingt cinq ans par des hommes qui ignoraient tout du monde dans lequel cette décision serait prise, mais qui ont compte sur la sagesse de notre assemblée. Sachons en être dignes.

1995 est l'année du cinquantième anniversaire des Nations unies. Considérons notre objectif commun plutôt que nos différences. Nous aurons des comptes à rendre à nos opinions publiques et à la communauté internationale tout entière. Ce qu'elles attendent de nous, c'est une consolidation du régime de non-prolifération et une confirmation du processus de désarmement. La prorogation indéfinie du Traité de non-prolifération constitue la seule solution compatible avec ces objectifs. C'est en ce sens que l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale qui lui sont associés appellent la Conférence à s'engager résolument.

Je vous remercie M. le Président./.

ANNEXE N° 4 - Audition de M. Charles Millon, ministre de la Défense, devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat (Paris, 15 juin 1995)

Abordant la question des essais nucléaires, le ministre de la Défense a souligné que la décision de procéder à une dernière campagne de huit essais avait été prise personnellement, et en conscience, par le Chef de l'Etat en fonction des intérêts supérieurs de la Nation et était désormais irrévocable.

Il a rappelé que ces derniers essais avaient été rendus nécessaires pour disposer des données scientifiques permettant des expérimentations en laboratoire, compte tenu du caractère précipité de la suspension décidée en avril 1992. Ils permettront également d'effectuer le dernier test de validation des têtes nucléaires des missiles M45.

M. Charles Millon a rappelé que cette reprise serait limitée à une série de huit tirs qui serait achevée avant la fin mai 1996 et permettrait la signature par la France du traité d'interdiction définitive des essais qui doit être conclu avant la fin 1996.

Le ministre de la Défense a souligné que ces essais avaient pour objet d'assurer la sécurité, la fiabilité et l'efficacité de nos armes nucléaires et non pas de mettre au point de nouvelles armes miniaturisées. Il a également réaffirmé qu'ils ne sauraient impliquer un quelconque changement de notre doctrine de dissuasion, qui demeurerait pertinente dans le monde instable de l'après-guerre froide, ainsi que l'illustre la poursuite des essais nucléaires chinois. Il a, s'agissant des Etats-Unis et de la Russie, rappelé qu'ils avaient respectivement réalisé 1 050 et 715 essais nucléaires et que leurs forces nucléaires étaient hors de proportion avec celles de la France qui ne disposait que d'un arsenal de stricte suffisance.

Evoquant enfin les réactions internationales suscitées par la décision française, M. Charles Millon s'est félicité de la compréhension manifestée par les pays européens et estimé qu'elle devait s'intégrer dans le cadre des réflexions sur une future défense européenne. Les commentaires américains relevaient, a estimé le ministre, de considérations relatives à l'équilibre des forces. Quant aux protestations émanant des pays du Pacifique Sud, M. Charles Millon s'est étonné qu'elles soient beaucoup plus vigoureuses à l'égard de la France qu'à l'égard de la Chine.

•

• •

A l'issue de l'exposé du ministre de la Défense, M. Xavier de Villepin, président, et M. Jacques Golliet se sont interrogés sur le calendrier du démantèlement éventuel du plateau d'Albion, ainsi que sur le coût de cette opération et des

économies qui pouvaient en être escomptées. Ils ont également souhaité que le ministre de la Défense précise quel serait l'avenir des trois composantes actuelles de notre dissuasion nucléaire, M. Albert Voilquin soulignant pour sa part l'importance du vecteur aéroporté.

Revenant sur la reprise des essais nucléaires, dont se sont félicités MM. Albert Voilquin, Michel d'Aillières et Yvon Bourges, M. Jacques Golliet s'est interrogé sur le coût du site de Mururoa depuis 1992 ainsi que sur celui de sa réactivation. Par ailleurs, il a interrogé M. Charles Millon sur le nombre d'essais nucléaires effectués par la Chine.

M. Marc Lauriol a, quant à lui, manifesté son incompréhension devant les réactions d'hostilité suscitées en Nouvelle-Zélande par la reprise des essais, M. Jacques Habert évoquant l'hostilité manifestée par certains pays d'Amérique latine.

M. Jean-Luc Bécart a, pour sa part, rappelé l'opposition du groupe communiste à la décision du Président de la République. Il a d'abord constaté que le Parlement n'avait pas été consulté, noté ensuite que cette initiative était contradictoire avec les efforts diplomatiques faits par la France auprès de plusieurs pays pour qu'ils acceptent le renouvellement du traité de non-prolifération nucléaire. Il a par ailleurs relevé les incertitudes techniques et écologiques que soulevaient les essais nucléaires. Il a enfin déploré cette décision au regard des nombreuses priorités sociales actuelles.

MM. Michel d'Aillières et Michel Maurice-Bokanowski sont intervenus avec l'amiral Philippe de Gaulle sur la nécessité de favoriser une politique de transparence sur les essais nucléaires, dont ils ont souligné l'absence d'effets nocifs sur l'environnement, rappelant notamment à cet égard les conclusions du rapport de la mission internationale conduite par le professeur Atkinson en 1983. L'amiral Philippe de Gaulle a, par ailleurs, rappelé l'importance des retombées civiles des progrès permis par l'entretien de la force de dissuasion.

M. Michel d'Aillières a souligné les retombées économiques favorables à la Polynésie liées à l'activité du centre d'essais du Pacifique. M. Albert Voilquin a alors posé la question de l'avenir de la base de Hao.

Puis M. Jacques Habert a souhaité connaître les réactions du Gouvernement face à l'attitude du mouvement Greenpeace à l'égard de la reprise des essais nucléaires.

En réponse à ces questions sur les essais nucléaires, M. Charles Millon a rappelé qu'ils étaient utiles pour préparer les simulations nécessaires au maintien de la dissuasion nucléaire et, en particulier, pour faire face au phénomène du vieillissement des armes nucléaires.

S'agissant des conséquences écologiques des essais, il a souligné que plusieurs missions françaises ou internationales s'étaient rendues sur place et

n'avaient constaté aucun dommage sur l'environnement. Le ministre de la Défense a également évoqué les efforts financiers envisagés pour assurer la conversion économique du territoire polynésien, afin d'éviter que l'arrêt des essais nucléaires ne perturbe à l'excès l'économie locale. Il a également fait observer que le respect des zones de sécurité serait assuré en dépit des tentatives de l'organisation Greenpeace.

Quant aux futures composantes nucléaires, M. Charles Millon a souhaité ne pas préjuger des conclusions, attendues pour l'automne prochain, du groupe de travail mis en place à l'initiative du Président de la République relatif à l'avenir du site du plateau d'Albion dont la fermeture éventuelle ne saurait conduire à aucune économie budgétaire réelle à court terme.

M. Charles Millon a enfin indiqué qu'il veillerait personnellement à l'information du Parlement sur ces questions, mais que la compétence personnelle du Chef de l'Etat en la matière résultait du décret de 1964 qui n'avait jamais fait l'objet de contestations.