

# LA NON-PROLIFERATION NUCLEAIRE FACE AUX DEFIS CONTEMPORAINS

## Ouverture :

- Vice-amiral d'escadre Richard Laborde, directeur de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et de l'Enseignement militaire supérieur (EMS)

## Introduction : « Le régime de non-prolifération face aux crises »

- Camille GRAND, directeur, Fondation pour la recherche stratégique (FRS)

### 1ère PARTIE

#### Les limites actuelles des instruments internationaux de lutte contre la prolifération

- *Les enjeux de la Conférence d'examen du traité de non-prolifération en 2010*  
Tiphaine de CHAMPCHESNEL, chargée de mission, Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense
- *La résolution 1540 du Conseil de sécurité et les nouveaux instruments de lutte contre la prolifération*  
Benjamin HAUTECOUVERTURE, chargé de recherche, Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIM)

### 2ème PARTIE

#### La prolifération à l'extérieur et au sein du régime de non-prolifération : les cas pakistanais et iranien

- *Le Pakistan, État proliférant ?*  
Bruno TERTRAIS, maître de recherche, Fondation pour la recherche stratégique (FRS)
- *Quelle négociation avec l'Iran ?*  
Martin BRIENS, sous-directeur du désarmement et de la non-prolifération nucléaires, ministère des Affaires étrangères et européennes

## OUVERTURE DE LA TABLE RONDE

**Vice-amiral d'escadre Richard Laborde**  
**Directeur de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et de**  
**l'Enseignement militaire supérieur (EMS)**

Messieurs les officiers généraux,  
Excellences,  
Mesdames et messieurs les officiers,  
Mesdames et Messieurs,

Pour la première fois, l'IHEDN et la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) ont établi un partenariat afin de promouvoir la recherche stratégique et académique à destination d'un public nouveau dans l'enceinte de l'École militaire. Cette coopération avec la FRS, place l'IHEDN dans son cœur de métier, celui de sensibiliser le grand public aux questions de défense. En vous proposant cette table ronde sur « *La non-prolifération nucléaire face aux défis contemporains* », nous mettons en commun nos compétences et nos centres d'intérêts. Aussi, je tiens dès à présent à remercier la Fondation pour la recherche stratégique pour son implication dans l'organisation de cette table-ronde et tout particulièrement M. Camille Grand, son directeur pour avoir bien voulu venir aujourd'hui d'abord introduire cette table-ronde en nous parlant du régime de non-prolifération face aux crises, puis pour avoir accepté de jouer le rôle de modérateur lors de la première partie consacrée aux « *limites actuelles des instruments internationaux* ».

L'actualité du thème de la table ronde d'aujourd'hui vous la connaissez. Alors que Mohamed El Baradei s'apprête à quitter l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) après en avoir été le directeur général pendant douze ans, il s'avère particulièrement intéressant de dresser un bilan critique du système de lutte contre la prolifération qu'il met entre les mains de son successeur, le diplomate japonais Yukiya Amano, qui prendra ses fonctions en décembre prochain. Je rappellerai également la proximité de la conférence d'examen du traité de non-prolifération nucléaire (en 2010) et l'approche volontariste adoptée par le président américain dans son discours de Prague, le 5 avril dernier, en faveur d'un monde "sans armes nucléaires". Cet appel a trouvé un écho immédiat, auprès des puissances non nucléaires mais également auprès des puissances dont la sécurité demeure assurée par l'arme nucléaire. Il y a deux semaines, le ministre des Affaires étrangères allemand, Guido Westerwelle s'est ainsi déclaré favorable au retrait des armes nucléaires américaines d'Allemagne. En France même, il y a un mois, dans un grand quotidien du soir, les anciens Premier ministre Alain Juppé et Michel Rocard, l'ancien commandant de la force aérienne, le général Bernard Norlain, et l'ancien ministre de la défense Alain Richard, exprimaient le vœu que la France affirme résolument son engagement pour le succès de ce processus de désarmement, celui-ci représentant un vecteur privilégié de lutte contre la prolifération. Toutefois, le désarmement soulève aussi l'inquiétude, notamment dans les pays soumis à la menace des États proliférants, essentiellement parce que le processus de désarmement, même soutenu et encadré par les instruments de contrôle internationaux, apparaît insuffisant pour limiter les dérives proliférantes

De fait les risques liés à la prolifération revêtent depuis une décennie une nouvelle dimension : les puissances nucléaires affirmant leur statut hors du TNP se multiplient alors que certains États signataires le violent ouvertement ou se jouent de ses limites pour développer des programmes leur ouvrant la voix vers une prolifération manifeste.

La conjugaison de ces différentes crises conduit à s'interroger sur la capacité des instruments internationaux existants à faire obstacle, tant d'un point de vue politique que technique, à la

volonté de certains États d'accéder à l'arme nucléaire. Or, le processus de désarmement nucléaire ne peut avoir de sens que si la Communauté internationale est en mesure de contrôler puis de juguler le phénomène de prolifération

Les faiblesses de l'arsenal juridique international peuvent sembler nombreuses : limites des instruments de contrôles liés au TNP, lacunes des régimes de contrôle des exportations, contradictions entre le droit à l'accès aux technologies nucléaires civiles et les impératifs de non prolifération, etc. D'un autre côté, c'est probablement l'existence même du TNP, associée à la multiplication des régimes de contrôle qui a permis la limitation des phénomènes de cascades proliférantes. D'une manière générale, ce ne sont pas tant les instruments qui sont limités que la capacité de la communauté internationale à trouver une cohésion suffisante pour favoriser une mise en œuvre efficace.

En 2008, la France a proposé dans le Livre Blanc un plan d'action pour le désarmement nucléaire. Il consiste en :

- La ratification par tous les États du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (pour mémoire, la Chine et les États-Unis l'ont signé en 1996, mais ne l'ont pas encore ratifié, l'Inde, le Pakistan ne sont pas signataires) ;
- L'engagement des puissances nucléaires à démanteler tous leurs sites d'essais nucléaires, de manière transparente et ouverte à la communauté internationale ;
- Le lancement sans délai de la négociation sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires ;
- La mise en place d'un moratoire immédiat sur la production de ces matières ;
- L'adoption de mesures de transparence sur les arsenaux par les cinq puissances nucléaires reconnues par le TNP ;
- L'ouverture de négociations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de courte portée et intermédiaire ;
- L'adhésion de tous les États et l'engagement de mettre en œuvre le code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques.

Pour être efficace, le Livre Blanc préconise que la lutte contre la prolifération repose sur trois piliers :

1. L'universalisation et la pleine mise en œuvre des conventions internationales signées par la très grande majorité des États.
2. Une action vigoureuse des régimes de fournisseurs, qui ont pour objet, dans chaque domaine, de contrôler la diffusion des technologies et matières.
3. Une coopération opérationnelle déterminée en matière de contre-prolifération, pour entraver les transferts sensibles en cours et lutter contre les réseaux clandestins. L'initiative de sécurité contre la prolifération, la PSI, constitue l'instrument le plus formalisé en ce domaine, mais ce n'est pas le seul. Cette coopération opérationnelle doit rassembler en un seul réseau tous les acteurs concernés.

Les obstacles prévisibles à la réussite d'une stratégie de non-prolifération sont réels, d'abord parce la non prolifération reste avant tout portée par les puissances occidentales et qu'elle demeure identifiée par de nombreux pays comme l'instrument privilégié d'un contrôle de la diffusion des technologies des pays les plus avancés vers les pays les moins avancés. Parallèlement, la perception du risque n'est pas partagée de manière identique par les grandes

puissances, chacun n'acceptant de lutter contre ce phénomène que dans la mesure où cette lutte n'entre pas en conflit avec ses propres intérêts. Dans ce sens, le renforcement des instruments internationaux, dotés d'une forte légitimité, apparaît comme incontournable.

Cette après-midi, avec nos intervenants, vous êtes invités dans un premier temps à réfléchir aux failles et aux limites des instruments internationaux actuels mais aussi à questionner leur effectivité et les moyens susceptibles de la renforcer. L'examen de deux États incarnant, sous deux angles très distincts, les problématiques liées à la prolifération et au statut de puissance nucléaire émergente permettront de matérialiser les enjeux. Un temps de question suivra chacune des deux parties de cette table ronde et vous invite à partager, vous aussi, directement, vos réflexions et questionnements.

Pour penser ces thèmes, il apparaît indispensable d'écouter au préalable les spécialistes de ces questions. Je souhaite que cette table ronde éveille la réflexion du public étudiant pour qui il s'agit peut-être, aujourd'hui, du premier contact avec l'IHEDN, mais également du monde militaire et de vous tous qui nous avez rejoint à l'École militaire.

Je vous remercie. Et maintenant, je passe la parole au directeur de la FRS, M. Camille Grand.

# LE TRAITE SUR LA NON-PROLIFERATION DES ARMES NUCLEAIRES A L'AGE DES CRISES DE PROLIFERATION

**Camille GRAND**

**Directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS)**

Il est important de regarder la question de la prolifération dans la durée, de manière à ne pas s'arrêter sur les crises immédiates ou les échéances à court terme comme la conférence d'examen du TNP. Il faut essayer de comprendre comment les choses évoluent. Le régime de non-prolifération est confronté à des crises en son sein, du fait du retrait de la Corée du Nord, et du programme illicite iranien. Mais il y a aussi des crises en dehors du traité, liées à l'apparition de deux nouvelles puissances nucléaires, l'Inde et le Pakistan, nées au cours de la dernière décennie, sans compter une troisième puissance nucléaire au statut incertain, la Corée du Nord.

Dès lors, plusieurs questions se posent, en particulier celle de savoir si le TNP est aujourd'hui le traité qui va permettre de résoudre les grands enjeux de non-prolifération, de coopération nucléaire et de désarmement ? Jusqu'ici, il a rempli sa mission mais qu'en est-il des quarante prochaines années ?

Afin de répondre à ces interrogations, il faut examiner les tendances de fond, celles qui mettent le régime de non-prolifération sous pression.

Le premier point à souligner est l'inversion de la tendance favorable des années 1970-1990, où le phénomène de prolifération nucléaire était maîtrisé et en voie de régression. Durant cette période, la liste des pays ayant des activités proliférantes s'est réduite. Les programmes militaires ont eu tendance à diminuer du fait du renoncement de certains pays comme l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil ou les États successeurs de l'URSS (par exemple l'Ukraine) à utiliser pleinement leurs savoir-faire techniques. Ce mouvement de fond a rendu le TNP universel.

Au tournant du siècle, il n'y avait que trois réfractaires bien identifiés, l'Inde, le Pakistan et Israël, ce qui n'empêcha pas que la non-prolifération se développe et se consolide par une universalisation croissante du traité et par un renforcement des mécanismes de vérification. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) semblait de plus en plus efficace et il existait un consensus autour de l'idée même de non-prolifération. Le moment-clé de ce mouvement fut la conférence d'examen de 1995 qui prorogea le TNP indéfiniment, le rendant ainsi permanent.

Depuis 1998, date des premiers essais nucléaires indiens et pakistanais, nous assistons à une inversion de tendance. Avec l'affirmation de nouvelles puissances nucléaires, de nouveaux acteurs apparaissent. En une dizaine d'années, le paysage nucléaire s'est transformé dans un sens négatif. De cinq États dotés de l'arme nucléaire, nous sommes aujourd'hui parvenus au nombre de dix acteurs nucléaires avec des statuts ambigus.

Le deuxième point à mettre en exergue est que la prolifération caractérisait un phénomène de refus de la part d'États réfractaires à s'engager dans le traité. Mais après les années 1990, c'est devenu un phénomène interne au traité, qui a commencé avec le programme clandestin irakien et s'est poursuivi avec les premières révélations autour d'un programme nord-coréen (1993-1994).

Au début de la décennie 2000, deux crises majeures se développent avec toujours la Corée du Nord qui se retire du traité et procède à deux essais puis l'Iran. Des cas moins évidents apparaissent par ailleurs, comme les activités menées par la Libye malgré ses engagements internationaux (abandonnées depuis). Il y a eu, d'autre part, en 2007, le cas de la Syrie qui a vu

son réacteur bombardé par Israël, celui de la Birmanie... Ces projets de programmes militaires sont difficiles à évaluer car ils sont menés dans le secret. Le phénomène de prolifération s'accélère. La question centrale du non-respect des obligations se pose. Comment lutter contre la tricherie à l'intérieur du traité ?

Le troisième point, c'est le manque de volonté politique d'utiliser les instruments disponibles. Les outils de vérification ont du mal à être mis en place (les recours au Conseil de sécurité sont souvent retardés ou bloqués par la menace de veto). Il y a donc une rupture du consensus autour de la non-prolifération et une contestation générale autour de l'équilibre entre non-prolifération et accès à la technologie. Nous nous trouvons donc à un moment charnière du TNP.

### **Les nouveaux défis**

Aujourd'hui nous constatons un glissement de la question nucléaire de l'Europe vers l'Asie. Dans les années 1980, 99 % des armes étaient détenues/déployées dans l'espace euro-atlantique. Dans une Europe d'où le spectre d'une confrontation nucléaire s'est éloigné, nous découvrons une Asie qui se nucléarise.

Nous observons par ailleurs des mécanismes de prolifération Sud-Sud. Les transferts de technologies se déroulaient auparavant du Nord vers le Sud. Avec le réseau Abdul Qadeer Khan (le père de la bombe pakistanaise) ou les trafics nord-coréens, il n'est plus obligatoire de passer par les acteurs traditionnels. Le Pakistan est devenu ainsi un pourvoyeur de technologies nucléaires. Le tout dans un contexte de demande forte d'énergie nucléaire, où une quarantaine d'États sont intéressés par le nucléaire civil.

La question du financement de la prolifération est par ailleurs un nouveau sujet.

Enfin, les menaces émanent désormais d'acteurs non étatiques.

### **Les défis immédiats**

La question iranienne est centrale pour comprendre le futur paysage nucléaire du monde. Soit nous parvenons à enrayer pacifiquement la prolifération iranienne, et nous revenons à l'équilibre ; soit une nouvelle prolifération s'amorce et le système du traité peut s'écrouler. La question est régionale mais elle touche aussi la Corée du Nord, qui est le seul État au monde à procéder à des essais nucléaires.

L'un des enjeux de la conférence de mai 2010 du TNP sera de dégager un consensus universel autour de l'objectif de non-prolifération. Il faudra dans le même temps trouver les moyens de répondre à la demande de nucléaire civil, sans pour autant prendre des risques de prolifération. Il y a des solutions technologiques et des verrous juridiques.

Mais quels sont les outils de vérification à utiliser et comment accélérer la mise en place des protocoles additionnels de l'AIEA ?

J'ajoute à cela la question de la prolifération des missiles, qui est souvent négligée en l'absence de traité. Il existe seulement des engagements politiquement contraignants.

### **Un certain nombre de questions et plusieurs pistes de réflexion**

À quel équilibre est-il possible de parvenir entre les trois piliers du TNP (non-prolifération, désarmement et accès à la technologie) ? Et quelle est l'évolution souhaitable de ces trois piliers pour préparer un monde plus sûr ?

Quelle évaluation des instruments internationaux ? Sont-ils menacés ? Les traités apportent-ils la sécurité souhaitée ?

Il faut enfin se préparer aux prochaines crises de prolifération qui ne manqueront pas d'apparaître, en prenant en compte les leçons du passé. Les crises nord-coréennes et iraniennes ne sont pas résolues et d'autres crises potentielles existent.

### **Les risques systémiques actuels**

Si ces défis ne sont pas résolus, nous courons le risque important de voir le régime du TNP affaibli avec l'apparition de nouveaux proliférants. Plusieurs États ont engagé des débats internes publics ou non, sur des réactions possibles en cas d'affirmation des capacités nucléaires nord-coréennes ou iraniennes.

Le deuxième risque, et le plus compliqué en terme stratégique, c'est de savoir si cette multiplication des acteurs va conduire à une érosion du tabou nucléaire, et donc du principe de dissuasion nucléaire, qui a permis de faire coïncider le premier âge nucléaire avec une période de paix entre les grandes puissances. Si le tabou disparaît et si de nouvelles puissances nucléaires émergent, l'effondrement progressif ou brutal des traités sera inévitable. En effet, le TNP ne survivra pas en l'état à un nouveau retrait. On ne peut pas demander à 180 pays dans le monde de continuer à renoncer à une arme aussi unique, si la renonciation des autres n'est pas ferme et solide. En cas de montée de la défiance à l'égard du traité, le système dans son ensemble sera mis en cause.

Le dernier point, c'est le risque que nous avons de voir l'option militaire prendre le dessus sur le traitement diplomatique de ces crises, comme cela s'est passé sous l'administration Bush ; c'est-à-dire considérer que la meilleure solution aux crises de prolifération passe par le recours à la force.

L'agenda doit donc être tourné vers la consolidation du régime de non-prolifération. La résolution de la crise iranienne est au cœur de ce sujet.

# **LES ENJEUX DE LA CONFERENCE D'EXAMEN DU TRAITE DE NON-PROLIFERATION EN 2010**

**Tiphaine de CHAMPCHESEL**

**Chargée de mission, Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense**

Le TNP est un sujet d'actualité pour deux raisons : d'abord, parce qu'il touche à la question de la prolifération nucléaire, qui est très présente dans l'actualité, en particulier avec la crise qui entoure les développements du programme nucléaire iranien, ensuite, parce que le TNP connaîtra une actualité en mai 2010, avec sa huitième Conférence d'examen. C'est une actualité pourtant discrète car on parle davantage des crises que du traité en lui-même. Ce sujet est en définitive relativement technique. Technique certes, mais passionnant, surtout quand on prend conscience qu'entre 1970 (l'entrée en vigueur du traité) et 2010, ce sont 40 ans de non-prolifération, 40 ans de mise en place d'un ordre nucléaire qui aurait pu être totalement différent si le TNP n'avait pas existé.

## **Le TNP, fondement d'un ordre nucléaire**

Voyons maintenant comment le TNP, depuis 40 ans, constitue à la fois le fondement de l'ordre nucléaire qui règne aujourd'hui et la base de tout l'édifice de non-prolifération.

Il est important de revenir quarante ans en arrière et de se rendre compte de ce qu'a pu représenter la crainte de la prolifération. La genèse du traité repose sur l'hypothèse que la prolifération est synonyme de "déstabilisation", que la multiplication des détenteurs de l'arme nucléaire conduirait à une élévation du risque d'emploi et représenterait un risque sérieux pour la stabilité et la sécurité internationales.

Cette préoccupation concernant la prolifération des armes nucléaires s'est traduite par plusieurs initiatives au niveau multilatéral avec en particulier la création en 1957 de l'AIEA, destinée à promouvoir les usages pacifiques de l'énergie nucléaire en garantissant qu'ils ne soient pas détournés à des fins militaires. C'est la problématique qui va se retrouver au cœur du TNP. Ce retour en arrière permet de se rendre compte de ce qu'aurait pu être le monde d'aujourd'hui, si le TNP n'avait pas été conclu. Le monde aurait pu être totalement nucléarisé.

Une phrase célèbre du président Kennedy, prononcée en 1963, exprime sa crainte de voir se multiplier jusqu'à 15 ou 20 le nombre de pays possesseurs d'armes nucléaires en une dizaine d'années. Fort heureusement cette prédiction ne s'est pas réalisée, même si le phénomène de prolifération n'a pas pu être totalement enrayé. En effet, le TNP a figé un ordre nucléaire qui a cependant évolué. Le TNP ouvert à la signature en 1967 est entré en vigueur. Il a opéré dès lors une distinction entre les États dotés d'une part, et les États non dotés de l'autre. Cette distinction se fonde sur une date et un fait : la conduite d'un essai nucléaire avant le 1<sup>er</sup> janvier 1967. Toutefois l'ordre nucléaire créé est plus complexe qu'il n'y paraît, pour plusieurs raisons.

Quelques États ont refusé la logique du TNP. L'Inde et le Pakistan ont revendiqué la possession d'armes nucléaires et Israël maintient l'ambiguïté. D'autres pays bénéficient d'un "parapluie nucléaire" par le biais d'alliances ou d'accords de défense à volet nucléaire. Enfin, un État, la Corée du Nord, a souhaité s'en retirer, mais la question n'est pas tranchée.

Au-delà, le phénomène de prolifération vient perturber cet ordre nucléaire. À ce titre, on opère une distinction particulière entre les États proliférants – qui développent des programmes d'armes de destruction massive pour leur propre compte – et les États proliférateurs – qui en font commerce. Les proliférants sont souvent proliférateurs.



## **Un gain de sécurité pour tous les États signataires du TNP**

Le TNP a pour objectif la non-prolifération des armes nucléaires, mais il repose sur trois piliers : la non-prolifération, le désarmement et la promotion du nucléaire civil.

### **La non-prolifération**

Si c'est une obligation pour les États non dotés de ne pas acquérir l'arme nucléaire, c'est aussi une obligation pour les États dotés de ne pas transférer de quoi en fabriquer. Nous voyons bien le rôle central des garanties de l'AIEA qui vont permettre les usages pacifiques, tout en garantissant qu'il n'y ait pas de détournement à des fins militaires. Finalement, la non-prolifération représente un gain de sécurité pour tous les États signataires du TNP, en garantissant un certain ordre nucléaire. En 1995, le TNP, qui avait été conclu pour une durée initiale de 25 ans, a été prorogé par les États signataires pour une durée indéfinie. Cette décision témoigne de l'intérêt collectif éprouvé.

### **Le désarmement**

À l'époque de la conclusion du TNP, la course aux armements nucléaires était une préoccupation importante. Il insiste donc sur le fait que les États signataires doivent prendre des mesures contre cette course à l'armement. Le TNP nous montre le lien étroit qui existe entre l'arme nucléaire, les autres armements, et la sécurité collective. Enfin, le TNP est très ambitieux car il parle de désarmement général et complet.

### **Les usages pacifiques**

Le TNP précise dans son article IV qu'il y a un droit inaliénable aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire, mais ce droit est conditionnel. La condition étant le respect des obligations de non-prolifération.

### **Contexte et enjeux de la Conférence d'examen**

Tous les cinq ans se tient une Conférence d'examen qui permet de considérer la mise en œuvre du traité. Le TNP n'y est pas renégocié, il ne s'agit pas de conférence de révision. La Conférence d'examen de 2010 est donc un événement qui se déroule dans le cadre d'un processus régulier. Elle n'a un caractère exceptionnel que du fait d'un contexte particulier.

Ce contexte est en effet fortement marqué par les crises de prolifération. Pour que le TNP puisse continuer à jouer son rôle, il faudra que la Conférence d'examen de 2010 puisse discuter de ces cas de prolifération, de la condition du respect des obligations du traité, et examine aussi des questions assez techniques qui vont permettre de renforcer le régime de non-prolifération (universalisation du TNP, moyens d'empêcher les abus du droit de retrait du TNP, etc.).

Si les préoccupations de sécurité liées aux crises de prolifération ne sont pas traitées au sein de la Conférence d'examen de 2010, si les cas de l'Iran et de la Corée du Nord n'y sont pas mentionnés, nous pourrions nous demander si le régime du TNP est toujours pertinent. En tout état de cause, comme l'indiquait Camille Grand, un nouveau retrait du TNP remettrait gravement en cause le sens de sa mission. Il provoquerait certainement une crise de confiance, conduisant certains États à revoir leur position sans sortir du traité mais en menant des programmes clandestins, ou en déclenchant des retraits en cascade qui aboutiraient à un effondrement progressif de sa mission. Tous ces scénarii "catastrophes" ne sont pas totalement improbables et c'est pour cela qu'il sera très important de traiter des questions de crise de prolifération au sein de la conférence d'examen. Sinon le risque d'un délitement du TNP est bien réel.

La particularité du contexte de 2010 est également liée aux incertitudes dans le domaine nucléaire. Le président Obama a fait des promesses qui ont suscité des attentes importantes. Il s'est par exemple engagé à permettre la ratification du Traité d'interdiction des essais nucléaires (Tice) par le Congrès. Or, cette ratification est cruciale pour l'entrée en vigueur du traité. Des négociations bilatérales se déroulent en ce moment avec la Russie sur la réduction des arsenaux stratégiques (traité post-START) et le réexamen de la posture nucléaire (NPR), et ces négociations soulèvent beaucoup de questions.

L'engagement du président Obama pour "un monde libre d'armes nucléaires" n'est pas passé inaperçu. Il y a des attentes fortes qui, parfois, résultent d'incompréhensions de la part du public. En effet, le président américain explique bien dans son discours de Prague (avril 2009), que les États-Unis maintiendront leur dissuasion nucléaire, tant qu'il existera des armes nucléaires.

### **Objectifs et priorités de la France au sein de l'UE**

Parmi les priorités de 2010 et les projets sur lesquels la communauté internationale travaille, il y a en particulier l'interdiction de la production de matière fissile pour des armes nucléaires. S'il existe déjà un traité d'interdiction des essais nucléaires qui empêche l'amélioration qualitative des arsenaux, le traité d'interdiction de la production de matière fissile permettrait de mettre un "couvercle" sur les arsenaux. La sécurité internationale en serait renforcée. En attendant les discussions sur ce traité qui seront forcément longues, il serait indispensable que les États concernés adoptent un moratoire, c'est-à-dire s'engagent à cesser la production de matière fissile pour les armes nucléaires. La France est allée encore plus loin, puisqu'elle a déjà annoncé en 1996 le démantèlement de ses installations de Pierrelatte et de Marcoule. À l'invitation du président de la République, dans son discours de Cherbourg en 2008, des experts internationaux sont venus constater ce démantèlement.

Enfin, il n'est pas concevable d'imaginer le développement du nucléaire civil – dans le cadre de ce phénomène qu'on appelle "renaissance du nucléaire" – sans un accompagnement responsable de l'énergie nucléaire en termes de sécurité et de sûreté de non-prolifération. Voilà quels sont les enjeux qui se présentent dans le contexte de 2010.

La conférence de 2010 n'est pas une fin en soi, c'est une étape dans la vie du traité, une opportunité de poser les bases du renforcement des missions du TNP. Pour ce faire, la France, avec ses partenaires européens, propose des mesures concrètes et réalisables à court terme pour chacun des trois piliers du TNP. Parmi ces nombreuses mesures, on pourra citer notamment l'universalisation du protocole additionnel, la précision des conditions et conséquences de l'exercice du droit de retrait du TNP, le démarrage des négociations d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (et l'adoption de moratoires par les États concernés d'ici la conclusion d'un tel traité), etc.

En conclusion, je voudrais replacer l'action que la France mène au sein du processus d'examen du TNP dans le cadre plus large de toutes les actions qu'elle engage pour lutter contre la prolifération non seulement des armes nucléaires, mais également biologiques, chimiques et de leurs vecteurs.

Cette lutte prend différentes formes : la participation au régime de non-prolifération, mais aussi des actions concrètes menées soit à titre national, soit en coopération notamment avec l'UE – ce qui montre que les États dotés et non dotés peuvent travailler ensemble. La France inscrit son action dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui a marqué une étape majeure dans la lutte contre la prolifération.



# **LA RESOLUTION 1540 DU CONSEIL DE SECURITE ET LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION**

**Benjamin HAUTECOUVERTURE**

**Chargé de recherche, Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIM)**

## **Émergence de la lutte contre la prolifération : le contexte historique**

Depuis son entrée en vigueur en 1970, la norme de non-prolifération nucléaire, fondée sur et par le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP), présente des signes de fragilité.

Des failles dans le système de vérification de l'AIEA ont déjà été mises à jour par la première guerre du Golfe, ce qui a mis à mal le système multilatéral de garanties. Les essais nucléaires indiens et pakistanais du printemps 1998 ont porté un coup à la vocation à l'universalité du traité. Les crises nucléaires nord-coréenne puis iraniennes ont montré les limites du respect du traité et éclairé d'un jour nouveau les conditions de sortie du traité. Enfin, le processus d'examen du TNP s'est crispé après les conférences de 1995 et de 2000, du fait du raidissement des positions entre groupes, de tensions sur le lien politico-juridique entre non-prolifération et désarmement, d'affrontements autour de l'Iran et de passes d'armes entre délégations.

Par ailleurs, un certain nombre de menaces contre la sécurité, d'un nouveau genre, font jour. Elles ont en commun d'impliquer la prolifération d'éléments constitutifs de systèmes d'armes non conventionnels, susceptibles de causer des dommages de grande ampleur. Parmi ces menaces nous pouvons évoquer la découverte du réseau de prolifération, orchestré par le scientifique pakistanais Abdul Qadeer Khan en décembre 2003, et la révélation d'une implication croissante d'entités non étatiques dans l'économie de la prolifération. Il y a eu d'autre part la perception, après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, que la violence terroriste est en train de changer de nature, en se radicalisant et en cherchant à causer le plus de victimes possibles. Ce qui est une analyse très occidentale du phénomène. Stephen Smith, alors spécialiste de politique africaine au journal *Le Monde*, donne dans celui-ci, le 7 septembre 2002, une définition du terrorisme contemporain très largement partagée en Europe et aux États-Unis : « le terrorisme global est perçu comme un produit d'exportation des marges du monde, qui touche le centre au cœur de sa faiblesse ».

En somme, le phénomène de prolifération nucléaire semble s'intensifier, selon des modes qui le rendraient moins détectable que par le passé, et pour répondre à des motivations aussi menaçantes que sujettes à débat. L'ordre mondial qui prévalait disparaît, et les formes de sa recomposition sont mal comprises. On ne se demande plus si l'on va frapper, mais qui, où et quand ?

Le régime mondial de non-prolifération nucléaire a été profondément affecté par de telles perceptions. Jusqu'alors, les questions de lutte contre le terrorisme et les questions de non-prolifération nucléaire avançaient en deux ordres du jour distincts et parallèles.

À partir du tournant du siècle, un certain nombre de nouveaux instruments émergent, essentiellement hybrides et regroupés sous la bannière de la "lutte contre la prolifération". Leur vocation est de répondre pêle-mêle aux défaillances du régime de non-prolifération et aux menaces infra-étatiques de portée stratégique.

## **La recherche de l'efficacité par la coopération**

Il n'y a pas de classement idoine des nouveaux instruments de lutte contre la prolifération. La plupart ont été initiés outre-Atlantique ou avec le soutien des États-Unis, sous les deux mandats de G.W. Bush, et ont vocation à être utilisés de façon opportune. C'est pourquoi ils sont évoqués sous le vocable de "boîte à outils".

Ils répondent donc à une approche fonctionnelle selon la définition académique de ce terme : la fonction doit précéder l'organe et l'organe doit remplir strictement sa fonction.

Dans ce contexte, le classement par lieu d'émission qui suit, paraît dans un premier temps assez adapté :

Origine	Instrument
États-Unis (et en partenariat avec...)	Programme Cooperative Threat Reduction (CTR, 1992) Container Security Initiative (CSI, 2002) Proliferation Security Initiative (PSI, 2003) Megaports Initiative (2003) Secure Freight Initiative (SFI, 2006) Global Nuclear Energy Partnership (GNEP, 2006) Next Generation Safeguards Initiative (NGSI, 2007 - 2008) World Institute on Nuclear Security (WINS, 2008)
États-Unis/Russie	Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (États-Unis/Russie, 2006)

Organisations régionales	Programmes et exercices de l'Otan (depuis le Sommet de Prague, 2002) <i>Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive</i> (Union européenne, 2003)
ONU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résolutions de portée générale 1540, 1673, 1810 (Conseil de sécurité, 2004 - 2008)</li> <li>• Résolutions ciblées 1696, 1718, 1737, 1747, 1874 (Conseil de sécurité, 2006 - 2009)</li> <li>• Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (Assemblée générale des Nations unies, adoptée en 2005, en vigueur en 2007)</li> </ul>
Organisations internationales fonctionnelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmes et actions diverses de l'AIEA en matière de sécurité nucléaire</li> <li>• Base de données de l'AIEA sur les trafics nucléaires (depuis 1995)</li> <li>• Projet de banque multilatérale de combustible sous l'égide AIEA</li> <li>• Améliorations apportées au système de garanties de l'AIEA</li> <li>• Protocoles à la Convention SUA (Suppression of Unlawful Acts of violence (Organisation maritime internationale, 2006)</li> <li>• Recommandations du Groupe d'action financière (Gafi)</li> </ul>
Groupements intergouvernementaux	Partenariat mondial contre la prolifération des ADM (G8, 2002 - 2012)

Il n'est pas possible de faire entrer tous ces instruments dans un ensemble parfaitement cohérent, mais ils ont en commun, pour la plupart, deux caractéristiques :

### **La recherche de l'efficacité opérationnelle**

C'est un leitmotiv sous la première administration G.W. Bush, notamment pour John Bolton selon qui le multilatéralisme traditionnel ne peut produire de résultat sur les questions stratégiques, du fait qu'il suppose que soient assis à la même table gendarmes et voleurs. L'efficacité est aussi la caractéristique principale de l'approche adoptée par l'UE depuis 2003 et connue sous le vocable de "multilatéralisme réel", soit la recherche de solutions multilatérales qui vont au-delà de l'engagement diplomatique ou de l'instrument conventionnel contraignant mais non vérifiable. Dans ce contexte, la lutte contre la prolifération est devenue une entreprise de techniciens répartis par métiers : surveillance des flux de financement, contrôles aux exportations, rédaction d'instruments législatifs nationaux, équipements de détection, exercices d'arraisonnement en haute mer, gestion sanitaire, maîtrise des réponses d'urgence, résilience des populations, etc.

### **L'insistance sur la notion de coopération entre acteurs**

Sans coopération, aucun de ces instruments ne peut fournir autre chose qu'un sentiment de fausse sécurité. La coopération est revendiquée tous azimuts. C'est la pierre d'angle de l'approche instrumentale.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Selon Robert O. Keohane, il y a coopération quand « les acteurs adaptent leur comportement à la préférence actuelle ou anticipée des autres, grâce à un processus de coordination politique. »

Les nouveaux instruments de lutte contre la prolifération peuvent finalement se définir comme l'ensemble des initiatives politiques et/ou institutionnelles, lancées depuis la fin de la guerre froide en marge des grands instruments juridiques intergouvernementaux traditionnels. La vocation de ces initiatives est d'accroître l'efficacité opérationnelle de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive à destination des acteurs étatiques et non étatiques, par le moyen de la coopération entre les États.

### **Peut-on parler d'un régime international de lutte contre la prolifération ?**

Deux questions se posent.

Du fait que toute coopération ne peut fonctionner que si elle se fonde sur l'intérêt partagé des acteurs, y a-t-il un intérêt commun à la lutte contre la prolifération ?

Deuxièmement, est-ce que les nouveaux instruments de lutte contre la prolifération viennent consolider de l'extérieur un régime de non-prolifération réputé défaillant, ou ont-ils vocation à le concurrencer ? Dans ce cas la question de l'intégration des outils de lutte se pose. Par exemple, l'approche américaine insiste sur son caractère "multicouche", c'est-à-dire la superposition de plusieurs lignes de défense. L'AIEA défend de son côté une approche d'ensemble, dite "holistique", fondée sur la prévention, la détection et la réponse, la coordination de l'information et l'analyse. Dans une telle approche le département des garanties comme celui de la sûreté et de la sécurité sont impliqués.

Ces deux questions sont en partie liées. Elles se posent, comme souvent, en termes de perceptions.

S'agissant de la première question, les péripéties de la résolution 1540 du Conseil de sécurité fournissent un bon exemple.

Originellement, les promoteurs de la résolution 1540 avaient souhaité faire figurer la PSI dans le texte de la résolution. Mais finalement, sur l'insistance de la Chine, le paragraphe 10 du texte ne mentionne pas son mécanisme mais seulement la possibilité d'une « action coopérative visant à prévenir le trafic des armes ». Jusqu'à l'adoption de la résolution 1673 en avril 2006, le dispositif 1540 a eu de la peine à se mettre en place. Le Comité 1540 n'avait pas de moyens. Il ne s'agissait pas d'un organe de vérification mais de suivi et en matière de conformité (*compliance*). Les États n'étaient véritablement astreints qu'à une seule chose, la fourniture d'un rapport de mise en œuvre des dispositions 2 et 3 du texte. Il a fallu attendre quatre ans pour que le dispositif commence à s'installer et soit toléré par bon nombre d'États. Le Conseil de sécurité s'était érigé dans cette affaire en législateur, contournant de fait la voie conventionnelle. Aujourd'hui, le maître mot du Comité 1540 est la coopération entre acteurs concernés et, principalement, la recherche ciblée de l'intérêt des États à mettre en œuvre le texte. Parmi les promoteurs de la résolution, et en particulier l'Union européenne, le dernier argument en date est celui de l'aide au développement. Cette voie qui consiste à dire : « Qu'est-ce que les acteurs qui perçoivent un intérêt à lutter contre la prolifération ont à offrir à ceux qui ne le perçoivent pas pour que ces derniers adoptent les instruments proposés ? » est peut-être la bonne.

En ce qui concerne la seconde question, les instruments destinés à la sécurité nucléaire fournissent un autre bon exemple. Parmi les multiples initiatives, institutions et actes contraignants ou non contraignants qui ont été pris récemment, nous pouvons retenir quelques événements :

- la convention sur la protection physique des matières nucléaires (adoptée en 1979), amendée en 2005 pour couvrir non seulement le transport international, mais aussi la protection physique au sein des États parties ;
- la convention pour la suppression des actes de terrorisme nucléaire ;
- la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité et ses deux résolutions de relance ;
- l'ensemble des activités du département de la sécurité nucléaire de l'AIEA, sous la houlette d'Anita Nilsson ;
- l'initiative mondiale pour combattre le terrorisme nucléaire, lancée par les présidents Bush et Poutine en juillet 2006 (acronyme anglais GICNT) ;
- le World Institute for National Security (Wins).

Au lancement du Wins, l'existence de cette architecture internationale très dense a été rappelée pour deux raisons :

– Tout d'abord pour en souligner l'insuffisance et l'inefficacité. En effet, selon Charles B. Curtis, responsable de la Nuclear Threat Initiative, l'un des organismes fondateurs, ces instruments n'obligeraient pas à des mesures spécifiques et le travail ne peut être laissé à l'AIEA en butte à de "perpétuels problèmes politiques". Il s'agit de prendre des mesures parallèles aux efforts fournis par les États afin d'aller à la fois plus vite et plus loin, en se fondant sur la coopération transnationale des professionnels de la sécurité nucléaire.

– Ensuite, le Wins n'est pas destiné à dupliquer l'activité de l'AIEA mais à la compléter. Le département de la sécurité nucléaire de l'Agence est chargé, dans le cadre de son implication dans la nouvelle organisation, de coordonner les travaux. Charles B. Curtis a par ailleurs évoqué la Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT), dont les termes de référence traitent explicitement du besoin de partager les meilleures pratiques pour améliorer la comptabilité, le contrôle et la protection physique des matières nucléaires et radioactives. À ce titre, le Wins a été présenté comme le "moyen institutionnel" de remplir une telle mission (Communiqué de presse Wins du 29 septembre 2008). Mais en réalité, la question de la nature de l'institution se pose : est-ce un "forum" de praticiens, le "moyen institutionnel" de la GICNT, un organe d'échange de bonnes pratiques, ou encore une agence vouée in fine à la création de normes à l'extérieur de l'enceinte de l'AIEA ?

L'intégration des instruments de lutte contre la prolifération dans le régime global de non-prolifération est épineuse parce qu'elle renvoie à la perception qu'ont les États de l'équilibre de la mission du TNP qui repose sur ses trois piliers (non-prolifération, désarmement, usages pacifiques de l'énergie). Il est pourtant un fait que ces instruments existent et font désormais partie du paysage. Leur principale limite réside dans leur ambition affichée.



## LE PAKISTAN, ÉTAT PROLIFÉRANT ?

**Bruno TERTRAIS**

**Maître de recherche, Fondation pour la recherche stratégique (FRS)**

Je ne vais pas retracer l'ensemble de la problématique du nucléaire pakistanais, car ses grandes lignes sont aujourd'hui assez bien connues. Je vais essayer, en revanche, de mettre l'accent sur quelques points précis. En particulier, caractériser la personnalité nucléaire pakistanaise qui est assez spécifique, expliquer pourquoi le Pakistan est le concentré de tous les problèmes de prolifération nucléaire actuels et dans quelle mesure ce pays peut constituer un exemple ou un contre-exemple dans la gestion de la crise iranienne. Enfin nous tenterons de déterminer quel pourrait être le prochain "Pakistan". Je ne souhaite pas faire dans le catastrophisme mais c'est une question qui mérite d'être posée.

### **Caractérisation de la personnalité nucléaire pakistanaise**

Dans sa situation nucléaire, le Pakistan me fait beaucoup penser à Israël. Cette comparaison peut paraître audacieuse mais si on se limite au point de vue analytique, il existe de très nombreux points communs dans leurs "personnalités nucléaires".

Il s'agit de deux États nés en même temps, qui ont vu très tôt le nucléaire comme une des réponses à leur problème existentiel face à des adversaires mettant en doute leur légitimité à exister. Pour les deux pays, c'est un nucléaire essentiellement sécuritaire, qui n'a pas de statut politique, bien que dans le cas pakistanais, cela ait un peu changé depuis les essais ouverts menés en 1998. Avant cela, nous étions dans une logique sécuritaire et non politique. Pour ces deux pays, la vocation première de l'arme nucléaire est d'être un instrument de dissuasion et doit permettre de faire face à l'hypothèse d'une agression conventionnelle, classique, majeure qui pourrait mettre en cause leur existence. Cette hypothèse est renforcée par le fait que, dans les deux cas, il y a un manque de profondeur stratégique et une certaine étroitesse du territoire. Nous comprenons mieux cette obsession militaire pakistanaise, si nous considérons le Pakistan "utile", le cœur du pays sur le plan économique, qui est situé relativement près de la frontière indienne. Dans les deux cas, un programme a été développé de manière légale ou plutôt hors du TNP. Si aucun des deux n'a parlé au départ de ses ambitions nucléaires, et même si l'un des deux n'a jamais parlé ouvertement de ses ambitions nucléaires militaires, le fait de rester hors du TNP a toujours été une manière d'avouer qu'ils se gardaient la possibilité de développer des armes nucléaires. C'est devenu manifeste au regard de la progressive universalisation du TNP et avec l'adhésion en 2003 de Cuba. Le TNP couvre désormais quasiment tous les États non nucléaires de la planète et ceux qui restent hors du Traité avouent qu'ils sont des pays nucléaires.

Il faut faire une différence dans ces affaires de statut et dans ces affaires juridiques, entre les années 1970 où l'appartenance au TNP n'est pas la norme mais plutôt l'exception et le début des années 2000, où le TNP est devenu la norme et non l'exception.

En Israël, comme au Pakistan, la poursuite de leur programme nucléaire militaire s'est faite masquée. Le Pakistan est parvenu à construire son premier engin expérimental, très probablement au milieu des années 1980. Les experts se sont interrogés sur un éventuel essai pakistanais en Chine ou ailleurs, mais je n'ai pas de réponses très précises à fournir. La coopération sino-pakistanaise dans le domaine nucléaire militaire est un domaine que les deux pays gardent très confidentiel.

Le Pakistan et Israël, qui ont été et sont encore des alliés des États-Unis, ont eu une relation complexe du fait de leur programme nucléaire. L'examen des archives américaines montre très clairement que le programme nucléaire israélien ne s'est pas fait avec la bénédiction des États-

Unis. Ce n'est que par la suite que les États-Unis se sont mis dans une logique d'assistance technique, suivant l'adage qui dit que : « Puisque ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs ». Un peu comme cela s'est produit avec la France. Les États-Unis ont changé d'attitude lorsqu'ils se sont rendu compte qu'ils ne pouvaient pas faire fléchir leurs amis sur cette question nucléaire.

J'arrête ici cette comparaison qui, vous l'aurez compris je l'espère, n'est qu'une comparaison exclusivement analytique.

### **Pourquoi le Pakistan est le concentré de tous les problèmes de prolifération nucléaire actuels ?**

Le Pakistan est singulier parce qu'aujourd'hui cinq grands problèmes nucléaires s'y incarnent.

Le premier problème c'est que le Pakistan est un État proliférateur. Nous pourrions revenir sur "l'affaire AQ Khan" mais de même que AQ Khan n'est pas le père de la bombe pakistanaise, il ne peut pas être tenu comme seul responsable, et peut-être même pas comme principal responsable, de l'ensemble des transferts de technologie nucléaire conduits par le Pakistan et certains acteurs privés en lien avec le Pakistan depuis le milieu des années 1980. L'affaire Khan est une affaire qui est de plus en plus complexe quand on s'y intéresse en profondeur. La détermination des responsabilités s'avère difficile. Il est même presque impossible de répondre simplement à la question "Qui était responsable ? L'État était-il au courant ?"

Le Pakistan et le réseau AQ Khan ont transféré deux des secrets les mieux gardés dans le domaine du nucléaire militaire : la technologie de l'ultracentrifugation en phase gazeuse et des plans d'armes. Il est en effet hautement probable que le réseau Khan ait transféré à au moins un pays, non seulement le fameux plan d'arme d'origine chinoise dont Islamabad avait été récipiendaire au tout début des années 1980, mais au moins un, si ce n'est deux plans d'armes pakistanaises beaucoup plus sophistiquées. Entre 2002 et 2008, tous les ans, le casier pakistanaise s'est alourdi sur ces affaires. Je n'exclus pas qu'il existe des choses que nous ne sachions pas.

Le second problème c'est que le Pakistan est un pays qui a incarné parfaitement la prévision selon laquelle un pays qui est nouvellement nucléaire pouvait être un pays qui se lançait dans des aventures militaires à l'abri de son parapluie nucléaire. Ce fut une splendide illustration en 1999 avec la crise dite de Kargil. C'est ce que Jean-Louis Gergorin avait appelé la "sanctuarisation agressive", à savoir un pays doté de l'arme nucléaire qui s'en sert comme parapluie nucléaire pour agir à l'extérieur.

Le troisième problème c'est qu'aujourd'hui l'arsenal nucléaire pakistanaise est en pleine expansion. Il est pour cette raison exemplaire de la problématique asiatique en général puisque les quatre pays nucléaires asiatiques (Corée du Nord, Chine, Inde, Pakistan) ont tous des programmes nucléaires en expansion. Nous avons une Asie nucléaire en expansion alors que les autres programmes nucléaires sont en rétraction. Je ne voudrais pas faire d'orientalisme en évoquant cette caractéristique mais dans les faits, il y a bien une spécificité nucléaire asiatique. Le Pakistan l'incarne parfaitement en mettant en service deux réacteurs plutonigènes supplémentaires, à eau lourde, dans son complexe de Khushāb. C'est le meilleur indice de la volonté du Pakistan d'avoir une force nucléaire, dans les 5 à 10 ans qui viennent, beaucoup plus importante qu'aujourd'hui.

Le quatrième problème c'est que le Pakistan présente un risque de transfert de connaissances à des entités non étatiques. Il faut à ce sujet faire preuve d'une extrême prudence et éviter le catastrophisme. Nous ne pouvons pas nier qu'en août 2001, à côté de Kandahar, autour d'un feu de camp, deux responsables du complexe nucléaire militaire pakistanaise ont eu une

conversation avec Oussama Ben Laden et Ayman Al-Zawahiri et que la question du nucléaire militaire a été très clairement évoquée. En revanche, les dirigeants d'Al-Qaeda ont fait preuve d'un extraordinaire amateurisme, voire d'une totale incompétence dans ce domaine. Pour ceux d'entre vous qui s'intéressent aux dossiers trouvés en Afghanistan à ce sujet, nous ne pouvons pas dire que ce soit du Robert Oppenheimer en Afghanistan. Il y a une confusion entre bombes sales et armes nucléaires.

Certes, cet épisode s'est passé à un moment où les Pakistanais n'étaient pas encore très bons en termes de sécurité et de contrôle nucléaire. Je pense qu'ils ont fait énormément de progrès depuis. Ce sont des gens très sérieux. Les militaires pakistanais sont formés par les Britanniques donc forcément sérieux. C'est un sujet sur lequel on ne plaisante pas au Pakistan aujourd'hui dans les rangs les plus élevés de l'armée. D'une certaine manière, le Pakistan est devenu un État nucléaire responsable au sens de la gestion des armes, de la matière à usage militaire. Pour le civil, c'est peut-être un peu plus compliqué. On peut quand même avoir des interrogations sur l'avenir. Il sera très difficile de contrôler de manière certaine, toutes possibilités de transfert de savoir-faire dans un complexe nucléaire qui compte au total plusieurs dizaines de milliers de personnes. Les autorités pakistanaises vous diront que les 2 000 personnes qui ont vraiment un savoir sensible sont particulièrement contrôlées. Mais est-ce que le Pakistan aura les capacités d'ici 10 à 15 ans de garantir ce contrôle ? Nous pouvons donc nous interroger légitimement, de même en ce qui concerne l'évolution plus générale de l'avenir du pays. Je ne suis pas du tout inquiet sur l'avenir à court terme, mais on peut parler d'érosion de la capacité des autorités pakistanaises à maintenir l'intégrité et l'unité du pays et à garder le contrôle sur l'ensemble du territoire pakistanais. C'est davantage le Pakistan de 2020 qui m'inquiète, plutôt que le Pakistan d'aujourd'hui.

Je n'ai aucun doute aujourd'hui sur le fait que les scénarios de prise de pouvoir par les jihadistes ou autres joyeusetés sont des scénarios relevant de la politique fiction. Nous pouvons tout de même nous interroger sur le devenir à long terme de ce pays au regard de l'état désastreux de son système éducatif, et au vu de la radicalisation progressive d'un certain nombre d'élites, y compris militaires. Le prochain AQ Khan pourrait être Khan lui-même puisque certains au Pakistan disent qu'après tout, il pourrait faire un très bon président de la République. Ce qui serait bien par ailleurs, car il serait un petit peu moins corrompu qu'Asif Ali Zardari. Certains disent qu'il est trop vieux, je n'en suis pas tout à fait sûr car dans deux ans, il aura 75-76 ans. C'était l'âge qu'avait le général de Gaulle lors de l'élection présidentielle de 1965 donc après tout, cela reste possible. Je précise néanmoins que cela demeure un scénario extrême puisqu'il n'a aucun soutien en matière d'appareils politiques.

Enfin, le cinquième problème, c'est que le Pakistan est sans doute le pays qui aurait le plus de chances, dans une future crise nucléaire, d'ouvrir le feu nucléaire. Les scénarios de conflits nucléaires dans le monde sont heureusement assez peu probables. Mais le risque de conflit indo-pakistanais demeure tout à fait fort à mon sens, il suffirait d'un ou deux attentats comme il y en a eu l'an dernier à Bombay pour que l'on ne puisse probablement plus retenir les Indiens. Dans ce cas, même si nous pouvons discuter sur le fait que l'arme nucléaire puisse apporter un semblant de stabilité en Asie du Sud, s'il y avait un conflit militaire, je pense que le risque d'escalade nucléaire serait malheureusement significatif.

Voilà les différentes raisons qui nous permettent de dire que le Pakistan incarne tous les problèmes de la prolifération nucléaire.

**Le Pakistan peut-il constituer un exemple ou un contre-exemple dans la gestion de la crise iranienne ?**

Est-ce que l'affaire pakistanaise, l'histoire du Pakistan nucléaire nous enseigne quelque chose sur l'Iran ? Oui, je pense qu'elle nous apprend plusieurs choses à mon sens.

### **Diplomatie américaine**

Il serait très utile pour les diplomates américains de se plonger dans les archives de la négociation discrète qu'il y avait eu pendant les années Reagan, entre le Pakistan et l'Iran, à propos d'un éventuel pourcentage d'enrichissement sur lequel les Américains pourraient fermer les yeux. Ces archives révèlent à quel point les Américains se sont fait bernier. Les Pakistanais roulaient les Américains dans la farine, mais les Américains avaient bien sûr d'autres priorités que la non-prolifération. La priorité du moment, énoncée par Brzeziński en 1979, c'est l'Union soviétique. C'est une histoire intéressante à relire aujourd'hui. La comparaison vaut ce qu'elle vaut mais en tout cas, il y a déjà eu dans cette région du monde, un pays qui a fait l'objet d'une discussion compliquée avec des débats très précis sur les pourcentages d'enrichissement de l'uranium.

### **Parallèles Pakistan/Iran**

Sur le discours, dans l'histoire du Pakistan, on est très frappé des parallèles entre les deux pays. Nous nous demandons même si les Iraniens, qui regardent beaucoup, qui connaissent bien les programmes nucléaires de leurs voisins asiatiques (Pakistan, Inde, Corée du Nord) n'ont pas reproduit les déclarations pakistanaises des années 1990, quand le Pakistan n'avait pas encore avoué qu'il avait un programme militaire nucléaire à la face du monde (même si c'était déjà clair pour la plupart des acteurs internationaux). L'enrichissement de l'uranium était présenté comme un motif de très grande fierté nationale et de symbole de l'entrée du Pakistan dans le club des pays modernes.

Soit l'histoire se reproduit ou bégaye, soit les Iraniens imitent délibérément les Pakistanais. En tout cas, je pense que dans le domaine du discours sur le nucléaire, en l'absence de révélation de l'aspect militaire du programme, nous avons là des parallèles extrêmement intéressants.

### **Quelles leçons et quelles comparaisons possibles ?**

Le Pakistan nous a offert un exemple de pays, où le programme nucléaire militaire a longtemps été masqué et je ne suis pas totalement sûr qu'en l'absence des essais auxquels les Indiens ont procédé en 1998, les Pakistanais auraient eu un besoin très pressant d'un point de vue technique de faire des essais. Ils bénéficiaient d'une assistance chinoise que les Indiens n'avaient pas. Mais je ne sais pas de quelle façon l'Iran franchirait le cap nucléaire : à la pakistanaise ou à la nord-coréenne, cela reste un point d'interrogation.

Le Pakistan nous offre l'exemple d'un pays qui s'est pendant assez longtemps satisfait d'une capacité nucléaire masquée, opérationnelle (car il existait déjà des bombes mais elles n'étaient pas en composants séparés). L'État indien savait de son côté qu'il possédait cette capacité de dissuasion, et s'estimait satisfait de cette capacité sans en avoir révélé la possession ni avoir conduit officiellement des essais, en tout cas jusqu'en 1998.

### **Quel pays pourrait connaître un parcours identique à celui du Pakistan ?**

Je pense que l'exemple pakistanaise n'est pas reproductible. La particularité du Pakistan qui était aussi celle d'Israël et de l'Inde, de faire le nucléaire hors du TNP ne peut plus, par définition, être reproduite. Aujourd'hui, s'il y a prolifération, cela voudrait dire qu'il y a une sortie du TNP ou un essai de rester au sein du traité dans les faits, tout en le violant allègrement en secret. En revanche, en ce qui concerne les exportations nucléaires, il est possible que le problème qui a existé avec le Pakistan puisse exister avec d'autres pays à l'avenir ou même dans le présent. La

Corée du Nord, pour des raisons essentiellement mercantiles (c'était également l'une des raisons pakistanaises), pourrait probablement remplacer le Pakistan comme principal exportateur de technologies nucléaires sensibles. Nous en avons eu au moins un exemple avec la Syrie, il pourrait y en avoir d'autres.

Ici encore la comparaison Iran/Pakistan est intéressante. Les exportations pakistanaises ont été les plus intenses au moment où le pouvoir a été le plus éclaté au Pakistan, au moment où il y avait trois centres de pouvoirs différents et où la gestion du nucléaire, y compris des exportations, était quelque peu diluée. Quand on connaît aujourd'hui la fragmentation du pouvoir iranien malgré l'autorité du guide suprême, il n'est pas interdit de s'interroger sur l'hypothèse d'un Iran nucléaire dans lequel le pouvoir serait éclaté et dans lequel des exportations mal contrôlées pourraient se développer.

## **QUELLE NEGOCIATION AVEC L'IRAN ?**

**Martin BRIENS**

**Sous-directeur du désarmement et de la non-prolifération nucléaires, ministère des Affaires étrangères et européennes**

### **Quelle négociation avec l'Iran ?**

Il est intéressant de parler de l'Iran et du Pakistan dans une même session, car dans le cas du Pakistan, le mal est fait, dans l'autre cas nous sommes encore dans la prévention. Tout doit être fait pour éviter un péril futur.

### **Rappel des faits établi sur la base du rapport de l'AIEA du 28 août 2009**

L'Iran poursuit son programme d'enrichissement de l'uranium et la construction d'un réacteur à eau lourde puissant, ceci en violation de ses obligations internationales et sans vocation civile identifiable.

Jusqu'à sa découverte en 2002, c'était un programme clandestin, qui l'est resté pendant 18 ans. Ce programme s'appuie en partie sur le réseau d'Abdul Qadeer Kahn, personnage peu connu pour sa contribution au développement des usages pacifiques de l'énergie nucléaire.

L'Iran n'applique pas les mesures de contrôle renforcé et de transparence requises par le directeur général lui-même et n'applique pas le protocole additionnel de l'AIEA. Ce dernier donne à l'agence des pouvoirs étendus d'inspection et de vérification. L'Iran a suspendu la mise en œuvre de ce protocole et ne l'a pas ratifié. Aujourd'hui, l'agence n'est pas en mesure d'avoir accès aux sites où sont fabriquées les centrifugeuses.

L'Iran ne répond pas à toutes les questions de l'agence sur ses activités nucléaires passées et présentes et surtout sur ses activités liées à la conception et à la fabrication des armes nucléaires. Ces activités ont été détaillées dans le rapport de l'AIEA, qui avec des preuves matérielles fournit des rapports suffisamment crédibles, détaillés et cohérents, pour que l'Iran ait à se justifier de la finalité de son programme nucléaire.

L'Iran a procédé à la construction clandestine (jusqu'à son dévoilement fin septembre 2009), près de Qom, d'un site d'enrichissement de l'uranium. Ce site d'assez petite taille est creusé sous une montagne, dans un camp militaire. Sa dimension contredit la possibilité d'un lieu d'enrichissement pour nucléaire civil.

Enfin, l'Iran poursuit des programmes de missiles de portée de plus en plus longue et effectue de nombreux essais.

### **Un tableau particulièrement préoccupant**

Tous les éléments qui pourraient permettre à l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire se mettent en place : le savoir-faire, les vecteurs, la matière fissile.

### **Menace pour la sécurité régionale**

Si l'Iran devient un territoire sanctuarisé cela présentera des risques sur le plan de la politique extérieure menée par ce pays, sans compter le danger d'assister à une prolifération en cascade dans la région. Le fait que l'Iran soit sur le point d'être doté ou soit déjà doté de l'arme nucléaire

est peu différent. Si l'Iran peut posséder la bombe en six mois, les planificateurs vont prévoir les deux cas.

### **Menace pour le régime de non-prolifération nucléaire**

Le TNP c'est un ensemble de droits et de devoirs. Droit au nucléaire civil à condition de développer un programme dans des conditions de non-prolifération. Le cas iranien montre avec quels soins les technologies du cycle du combustible nucléaire, enrichissement et retraitement, doivent être traitées. Ces processus peuvent facilement passer d'une utilisation civile à des fins militaires. Il faut s'assurer que ces technologies sont développées pour de bonnes raisons, avec des objectifs civils crédibles.

### **L'action de vérification de l'AIEA est déterminante**

C'est grâce à cet acteur impartial que le domaine du nucléaire civil peut se développer dans la confiance. L'Iran porte atteinte au bon déroulement des vérifications de l'AIEA, en dénonçant le protocole additionnel et le code 3.1, qui sont les dispositions par lesquelles l'émission d'une déclaration publique lors de la construction d'une installation nucléaire est rendue obligatoire. (Règle dénoncée unilatéralement par l'Iran en 2007). La découverte du site de Qom donne une nouvelle lecture à ces événements passés.

### **Menace pour la sécurité internationale**

En plus de la question de la portée des missiles, une interrogation rarement évoquée apparaît, à savoir la crédibilité du Conseil de sécurité des Nations unies. En effet, 5 résolutions (dont 3 avec sanctions) ont été adoptées sous le chapitre VII, pour la plupart à l'unanimité, et pourtant elles ne sont pas mises en œuvre et l'Iran les conteste.

La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont offert à l'Iran, dès 2003, après la découverte du site de Natanz, une voie de sortie négociée plutôt qu'un traitement de l'affaire par le Conseil de sécurité des Nations unies. En 2006, la Russie, les États-Unis et la Chine ont rejoint ces négociations, ce qui est fondamental. "Les six" ont mis en place une approche qui repose sur un objectif clair : prévenir l'acquisition par l'Iran d'une capacité nucléaire militaire. Ensuite, une méthode : "l'approche à 2 voies", combinant le dialogue et la fermeté. Forme de communication qui a prévalu ces sept dernières années. Le principe étant que "Les six" sont prêts à engager des négociations avec l'Iran s'il suspend son activité d'enrichissement. Telle est la condition de la confiance.

L'objectif de ces négociations est l'établissement d'un accord à long terme qui ouvre la voie à la coopération dans tous les domaines, y compris le nucléaire civil (il existe plusieurs offres datant d'août 2005, de juin 2006 et d'août 2006), si l'Iran persiste à refuser de négocier, "Les 6" sont prêts à prendre des sanctions. Ce n'est pas le but poursuivi mais il faut donner un coût à la poursuite du programme nucléaire iranien, pour les convaincre du bien-fondé des négociations et d'un accord respecté. En sept ans il y a eu trois offres de négociations, différentes phases de discussions, mais tous ces efforts n'ont jusqu'à présent pas abouti.

### **Trois évolutions majeures ont eu lieu en 2009**

D'abord l'offre américaine historique de dialogue faite par le président Barak Obama, en mars 2009, à l'occasion de la fête du Norouz (Nouvel an iranien). Cette main tendue mettait fin à 25 années d'hostilité. L'administration américaine a proposé à l'Iran de discuter sans conditions sur tous les sujets d'intérêt commun.

Ensuite les événements politiques internes qui ont eu lieu en Iran, avec les élections du 12 juin et les troubles qui s'en sont suivis. Les luttes politiques internes se sont exprimées de manière extrêmement vive et leurs auteurs ont subi une forte répression. L'Iran connaît donc une évolution politique interne très troublée.

Les progrès autour du programme nucléaire se sont poursuivis (la quantité d'uranium faiblement enrichi s'établissait à 1 500 kilos à l'été 2008 selon l'AIEA)

### **Septembre 2009, deux événements la même semaine**

La réunion des "six" ministres des Affaires étrangères, avec une déclaration marquant à la fois leur unité, et l'offre d'une nouvelle négociation à l'Iran.

La révélation de l'existence du site de Qom.

### **Octobre 2009**

Le 1<sup>er</sup> octobre 2009, à Genève, une rencontre entre "Les six" et l'Iran s'est déroulée, pour la première fois depuis 15 mois. La dernière réunion, dont rien n'avait résulté, datait de juillet 2008 à Genève. Un certain nombre de points ont été abordés à cette occasion :

- La perspective d'une visite de l'AIEA sur le site de Qom, qui s'est finalement déroulée le 1<sup>er</sup> novembre 2009.
- Une proposition de l'AIEA en réponse à une demande iranienne d'approvisionnement en combustible, en raison de son épuisement, du petit réacteur de recherche (à des fins médicales) de Téhéran. L'AIEA a proposé que l'uranium produit à Natanz soit réenrichi en Russie pour approvisionner le site de Téhéran. Des négociations ont eu lieu à Vienne au début du mois de novembre 2009 et nous attendons la réponse de l'Iran.
- Une nouvelle rencontre avec "Les six".

### **Prochaines étapes**

#### **Fin novembre 2009**

Conseil des gouverneurs de l'AIEA – occasion de faire le point sur tous ces développements.

#### **Fin 2009**

"Les six" évalueront la situation. Ils devront apprécier le comportement de l'Iran. Si aucun changement n'apparaît, comme le président russe l'a dit le 7 novembre 2009 : « La perspective sera de prendre de nouvelles sanctions ». Il est probable que celles-ci soient d'une nature et d'une ampleur différente, sachant que l'objectif est de convaincre l'Iran et les pays de la région de la détermination de la communauté internationale à trouver une solution négociée à cette crise majeure.

Reste à faire le choix de la coopération. Nous verrons d'ici la fin de l'année où nous en sommes.