

# UN TRAITÉ CRITIQUÉ

Le Traité mondial contre la prolifération  
des armes nucléaires est-il assez solide ?

Piet de Klerk



**15** ans après le discours sur « l'atome au service de la paix », l'Irlande fut, en 1968, le premier pays à signer le traité mondial contre la non-prolifération des armes nucléaires. Depuis, plus de 180 autres pays non dotés d'armes nucléaires ont adhéré au traité, pour la plupart pendant la guerre froide. Ils considèrent que la sécurité consiste à ne pas posséder la bombe et s'engagent à œuvrer en faveur du désarmement nucléaire partout dans le monde.

*Leur engagement commun fait du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) l'accord de maîtrise des armements le mieux accepté de l'histoire, une pierre angulaire de la coopération nucléaire. Les pays qui y adhèrent renoncent à l'atome militaire et doivent soumettre, à des fins de vérification, leurs activités nucléaires aux garanties de l'AIEA.*

*Le Traité, cependant, est critiqué, d'aucuns estimant qu'il n'est plus adapté à notre époque, affirmant qu'il ne peut empêcher les États parties de prendre des libertés ou assurant que d'autres, qui ont des ambitions ou des arsenaux nucléaires, respectent en fait leurs obligations. Il n'est pas non plus parvenu à rallier trois pays clés – l'Inde et le Pakistan, qui ont testé des bombes atomiques, et Israël, qui est soupçonné d'en posséder.*

*Tout le monde n'estime pas, pour autant, que le TNP est périmé. Ce qui est évident, en revanche, c'est que le Traité et le régime qui en découle sont critiqués et qu'il est urgent de se pencher sur leur santé.*

*Le débat est important et opportun : le Traité fera, en 2005, l'objet d'un réexamen international, auquel les pays se préparent déjà.*

*Une question importante qui se pose aujourd'hui est de savoir si le TNP est assez solide pour contenir les armes nucléaires dans le contexte sécuritaire nouveau de la planète. Un ancien haut responsable de l'AIEA dresse un état des lieux.*

## Le contexte nouveau

Ces dernières années, quelques événements importants ont accru la pression qui pèse sur le régime de non-prolifération. Le premier est le 11 septembre. Les attentats perpétrés par Al Qaïda à New York et à Washington ont fait surgir le spectre du

terrorisme nucléaire, non parce que les terroristes utilisaient des armes perfectionnées – bien au contraire – mais parce qu'ils avaient montré leur propension à utiliser la violence sans retenue. Des rapports – jamais corroborés – selon lesquels Ben Laden avait tenté de mettre la main sur des armes nucléaires de l'ex-Union soviétique ont renforcé ces craintes.

Comme on le sait, les États-Unis ont ensuite déclaré la guerre au terrorisme. En mettant sur le même plan les terroristes et ceux qui les abritent, cette politique a visé non seulement des groupes sous-nationaux, mais aussi des États qui, selon les États-Unis, sont liés au terrorisme. D'où l'expression « axe du mal », apparue dans le discours sur l'état de l'Union prononcé par le Président Bush en janvier 2002.

Sans analyser les mérites de la politique américaine, il est instructif de recenser les événements survenus dans les trois pays mentionnés – Iraq, République populaire démocratique de Corée (RPDC) et Iran – car ces événements ont également accru la pression qui s'exerce sur le régime de non-prolifération (voir encadré ci-après).

## Le TNP critiqué

Les attentats du 11 septembre et les événements régionaux mentionnés plus haut ont profondément influencé la théorie de la non-prolifération. Aux États-Unis, en particulier, une politique plus musclée a vu le jour. La Stratégie nationale de lutte contre les armes de destruction massive, publiée par les États-Unis en décembre 2002, se concentre sur les risques que présentent les armes de destruction massive détenues « par des États hostiles et par des terroristes ». La « contre-prolifération », qui faisait partie de la panoplie américaine depuis au moins une décennie, occupe maintenant un rôle plus important.

Comme « nous ne pouvons pas toujours empêcher que des ADM tombent aux mains d'États hostiles et de terroristes », indique le rapport publié en décembre, « les militaires américains et les organismes civils appropriés doivent posséder tous les moyens opérationnels nécessaires pour faire face à la menace et à l'utilisation, par des États et des terroristes, d'ADM dirigées contre les États-Unis, nos forces militaires, amis et alliés ».

Ces événements ont également mis le TNP à rude épreuve. En juillet 2003, le New York Times se joignait au débat. Dans

## Iraq

Avec l'acceptation par l'Iraq, en septembre 2002, du retour des inspecteurs et l'adoption, en novembre suivant, de la résolution 1441 du Conseil de sécurité, les choses semblaient évoluer dans la bonne direction. L'AIEA s'efforçait d'apporter une réponse à la question de savoir si un programme d'armement nucléaire avait été réactivé entre 1998 et 2002, alors qu'elle n'était pas présente « sur le terrain ».

Les inspecteurs de l'AIEA avaient déjà prouvé que l'Iraq – partie au TNP – avait rompu l'engagement qu'il avait pris dans les années 90 en mettant au point un programme nucléaire secret. En 1997, l'AIEA disposait d'un tableau complet et cohérent du programme clandestin d'armement nucléaire de l'Iraq antérieur à 1991, dont elle avait supervisé l'élimination au début des années 90.

## North Korea

Au début de 2001, le Cadre agréé signé entre les États-Unis et la RPDC (Corée du Nord) en 1994 semblait commencer à porter des fruits. Le premier des deux réacteurs à eau ordinaire – promis en échange du gel du programme nucléaire nord-coréen – était en construction. À la date d'installation de composants nucléaires essentiels, probablement en 2005, la RPDC devrait respecter intégralement les obligations découlant du TNP.

Entre-temps, cependant, une nouvelle crise éclata après que la RPDC admit qu'elle avait lancé un programme d'enrichissement d'uranium qui, selon les États-Unis, avait une finalité militaire. Il s'ensuivit une crise qui se traduisit par l'expulsion de RPDC des inspecteurs de l'AIEA à la fin de 2002, et par la décision de ce pays de se retirer du TNP au début de 2003.

En mars 2003, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA porta l'affaire devant le Conseil de sécurité de l'ONU. Il avait en effet conclu que l'accord de garanties liant l'AIEA et la RPDC

En mars 2003, lorsqu'avaient cessé les dernières inspections, l'AIEA avait conclu que malgré quelques questions en suspens, il n'existait aucun signe de réactivation d'un programme d'armement nucléaire. Cette conclusion, cependant, n'a pas empêché les États-Unis et leurs alliés d'entrer en guerre contre l'Iraq.

On a beaucoup écrit sur les raisons de cette guerre. Le seul point que je voudrais souligner, c'est que juste avant celle-ci, des doutes avaient été émis quant à l'efficacité des inspections de l'AIEA. On se souviendra des paroles de Colin Powell : « La question n'est pas de savoir combien de temps les inspecteurs vont devoir chercher dans le noir ; elle de savoir quand Saddam va allumer la lumière ». On commence à comprendre seulement maintenant, après n'avoir trouvé aucun signe de programme nucléaire, que les inspections menées en Iraq étaient efficaces.

était applicable et contraignant, et que la RPDC continuait de l'enfreindre. L'affaire, officiellement, en est toujours à ce point.

Que l'on reconnaisse ou non le retrait de la RPDC, le fait que pour la première fois un pays prenne une telle mesure souligne la vulnérabilité du Traité. Qui plus est, les désaccords qui se sont exprimés au sein du Conseil de sécurité quant à la façon de réagir à la situation – tout comme en 1993, lorsque l'AIEA avait pour la première fois porté l'affaire de la RPDC devant le Conseil – ont suscité des doutes quant à l'aptitude à faire respecter le Traité. Les négociations à six menées à Beijing en août ont suscité un certain optimisme, mais il est clair qu'une solution diplomatique prendra beaucoup de temps. En attendant, de fait, la RPDC est libre de retraiter le combustible usé de son réacteur de 5 mégawatts.

## Iran

Depuis la décision prise par l'Iran de construire le réacteur de Bushehr et des installations du cycle du combustible à Ispahan, il était clair que l'Iran se dotait d'un programme nucléaire. Pourtant, les révélations d'août 2002 concernant plusieurs nouvelles installations suscitèrent la surprise.

En février 2003, le directeur général de l'Agence, Mohamed ElBaradei, visita la plus importante de ces installations – une vaste usine d'enrichissement. Lors de cette visite, les autorités iraniennes admirent avoir importé, au début des années 90, certaines matières nucléaires – jamais déclarées. Elles fournirent ensuite des explications concernant leurs installations nucléaires, y compris celles d'enrichissement d'uranium et de production d'eau lourde.

Avec ces installations, l'Iran disposera du cycle complet du combustible. Le risque de « dérive » que cela crée – on est à deux doigts de l'arme nucléaire – a suscité de vives craintes, quand bien même le programme actuel n'aurait qu'une

vocation pacifique, comme les dirigeants iraniens l'ont souligné à maintes reprises.

Maintenant, l'AIEA s'emploie activement à vérifier le programme iranien et son historique. Comme M. ElBaradei l'a déclaré au Conseil de l'Agence en 2003, l'aptitude de l'AIEA à tirer une conclusion quant à la nature du programme nucléaire iranien et quant à l'exactitude et à l'exhaustivité des activités nucléaires déclarées par l'Iran dépendra dans une grande mesure de son aptitude à faire appliquer intégralement l'accord de garanties et le protocole additionnel que ce pays a signés avec l'AIEA. Une fois en vigueur, ces protocoles donnent à l'Agence le droit d'exiger davantage d'informations, d'inspecter divers endroits et de recourir davantage au prélèvement d'échantillons d'environnement.

un éditorial, il déclarait que « les contrôles internationaux qui ont contenu la prolifération des armes nucléaires pendant des décennies sont en train de s'effondrer », ajoutant que « si la communauté internationale veut retisser la toile rompue de ces contrôles, elle doit commencer par admettre franchement que le Traité sur la non-prolifération n'est plus adapté sous sa forme actuelle. Il n'interdit ni l'enrichissement d'uranium ni le retraitement du plutonium, qui sont les deux principaux moyens de fabriquer le combustible d'une bombe nucléaire. Il se fie à la bonne foi des gouvernements et ne dispose d'aucun mécanisme évident d'application ».

D'autres voix se sont également élevées pour remettre en question le régime traditionnel de non-prolifération nucléaire.

L'opinion selon laquelle la non-prolifération traditionnelle a échoué est vivement défendue par Paul Bracken, de l'Université de Yale. Dans un article présenté en novembre 2002 à la réunion annuelle de Fondation Carnegie pour la paix internationale, il distingue deux ères nucléaires, la première étant l'ère de la rivalité américano-soviétique et la seconde – qui débute dans les années 60 et 70 – celle au cours de laquelle la prolifération nucléaire est devenue multipolaire et où le régime de non-prolifération s'est mis en place.

Je ne trouve pas cette distinction très utile, mais le fait important est que Bracken conclut que la seconde ère touche à sa fin. Elle s'amenuisait déjà au début des années 90, précise-t-il, mais aujourd'hui, elle est irrémédiablement atrophiée. Bracken fait ici référence à l'Iraq, à la RPDC et aux essais nucléaires réalisés par l'Inde et le Pakistan.

Selon lui, il ne servira plus à rien de resserrer les éléments de base du TNP ; des mesures plus radicales s'imposent. Le TNP nous a servis pendant 30 ans – bien plus que ce qui était prévu, conclut-il ; maintenant, cependant, il ne fonctionne plus.

Steve Miller, du Belfer Center for Science and International Affairs de l'Université Harvard, tire des conclusions analogues. Dans un article paru en mai 2003, il distingue, les regroupant en « fondations délabrées » et « angoisses de fonctionnement », sept problèmes qui se posent au régime de non-prolifération : l'érosion de la norme de non-prolifération nucléaire ; la reconfirmation de la légitimité des armes nucléaires ; l'absence de progrès en matière de désarmement ; la sécurité des matières nucléaires ; les limites des garanties de l'AIEA ; les craintes que des matières nucléaires ne tombent dans les mauvaises mains ; la difficulté de sonder les « intentions » des États ; et la fonction de coercition du Conseil de sécurité.

Miller présente une précieuse analyse des faiblesses du TNP, concluant que ce dernier a donné aux détracteurs de la maîtrise des armements, à Washington, de solides arguments pour dire que le TNP n'est pas très utile. « Le TNP est peut-être accepté comme complément utile », précise-t-il, « mais le fondement de la nouvelle stratégie américaine est la puissance militaire et le recours unilatéral à l'option militaire ».

## Bilan de santé

Pour répondre à la question de savoir si le TNP se meurt (lentement ou autrement) ou s'il faut d'urgence le modifier, nous devons prendre en compte plusieurs facteurs.



Petr Pavlicek/AIEA

En décembre 2002, des inspecteurs de l'AIEA regagnent Bagdad après avoir examiné un site situé à 400 kilomètres dans le désert.

### ❶ Faire appliquer le Traité

Le premier facteur est que pour les États-Unis de l'après 11 septembre, des instruments de non-prolifération autres que le TNP ont gagné en importance. L'accent s'est déplacé de la non-prolifération vers la contre-prolifération, qui consiste à dissuader de possibles scénarios de prolifération et à s'en protéger. La proposition tendant à interceper les échanges qui favorisent la prolifération, lancée par le Président Bush en mai 2003 (Proliferation Security Initiative), est un tel instrument, comme l'est l'action militaire.

Il importe de noter que l'option militaire a toujours fait partie du régime du TNP. Le droit de décider du recours à la force a été accordé au Conseil de sécurité. Ce droit est inscrit dans le Statut de l'AIEA et dans les accords de garanties conclus en vertu du TNP.

Pourtant, les cas de l'Iraq et de la RPDC ne prouvent-ils pas que le Conseil de sécurité est davantage un élément du problème qu'une partie de la solution ? L'Iraq, certes, était un cas à part, surtout dans la phase qui a précédé la seconde guerre. Les arguments utilisés par les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne concernant les armes de destruction massive et les liens avec le terrorisme n'ont pas convaincu la majorité des membres du Conseil.

Le cas de la RPDC est différent. Les enjeux sont plus importants, et pas seulement parce qu'il se pourrait que ce pays dispose déjà de l'arme nucléaire. Il existe d'importantes divergences de vue et d'intérêts entre les principaux acteurs – les États-Unis, la Russie et la Chine au Conseil de sécurité, et le Japon et la Corée du Sud en dehors. Le cas de la RPDC est, selon moi, le problème de prolifération le plus pressant car le danger est réel et la situation pourrait durer longtemps. On ne peut, cependant, faire l'économie de manoeuvres diplomatiques complexes telles que les négociations à six, qui traduisent une volonté de parvenir à un compromis et une détermination à trouver une solution commune. Le recours à la force est difficilement envisageable.

Il existe, enfin, une autre dimension, comme le montre le cas de l'Iraq. Le recours à la force a un prix, surtout si cette force a été utilisée sans l'approbation du Conseil de sécurité. Considérés ensemble, les cas de l'Iraq et de la RPDC illustrent les limites du recours à la force.

## ❷ Le soutien au TNP reste fort

Le deuxième facteur à prendre en compte est le fait que le soutien au TNP reste fort, y compris le soutien américain, même si le Traité n'est plus la seule étoile qui brille au firmament américain de la non-prolifération. Lorsque John Wolf, chef de la délégation américaine qui participait récemment, à Genève, à une réunion chargée de préparer la Conférence d'examen du TNP qui se tiendra en 2005, prit la parole, il déclara : « De nombreux observateurs écrivent trop rapidement l'épithète du TNP et de nos efforts communs. Permettez-moi de préciser, d'emblée, que les États-Unis d'Amérique ne partagent pas cet avis », avant de poursuivre en louant le remarquable bilan du Traité.

## ❸ Un régime d'inspection renforcé

Troisièmement, nous devons comprendre que le régime d'inspection découlant du TNP s'est, au cours de la dernière décennie, considérablement renforcé, fait que Miller ignore complètement. Des progrès peuvent encore être faits si tous les États, en particulier ceux qui possèdent des installations nucléaires sensibles, signent le protocole additionnel à l'accord de garanties qu'ils ont conclu avec l'AIEA.

Contrairement à ce que des critiques tels que le New York Times ont suggéré, la communauté internationale ne doit pas se fier à la « bonne foi des gouvernements » qui déclarent que leurs activités nucléaires sont exclusivement pacifiques. Il existe un régime d'inspection qui tire des conclusions quant au respect ou au non-respect des obligations.

## ❹ Tout changement est difficile

Le quatrième facteur est la prise de conscience du fait qu'il sera extrêmement difficile de modifier le TNP. Dès que le droit de mener des activités nucléaires pacifiques sera remis en cause, d'autres parties du Traité, y compris l'obligation de désarmement faite aux États dotés d'armes nucléaires, seront aussitôt invoquées.

Cela ne signifie pas que l'on ne peut rien faire. On peut renforcer la norme de non-prolifération en s'appuyant sur la déclaration faite le 31 janvier 1992 par le Conseil de sécurité, selon laquelle la prolifération menace la paix et la sécurité internationales. Il faudrait renforcer les régimes de contrôle des exportations, qui devraient associer des États non parties au TNP. Pour préserver la crédibilité du régime d'inspection, ce qui est nécessaire pour maintenir le plein droit d'exploiter le cycle du combustible nucléaire à des fins pacifiques, il faudrait que dans un proche avenir, le protocole additionnel devienne la norme de vérification. Sur un plan plus technique, il est possible d'améliorer la résistance des installations du cycle du combustible à la prolifération. La coopération multinationale réduit les risques de prolifération liés à l'exploitation d'installations nucléaires sensibles. Dans le domaine de l'enrichissement, par exemple, plusieurs consortiums internationaux fonctionnent avantageusement depuis des décennies.

## Continuer de faire du TNP la priorité absolue

Pour conclure, je dirais que le TNP est toujours en bonne santé mais, dans le même temps, fragile. Regroupant la quasi-totalité des États, il s'est efficacement opposé aux velléités

de mise au point d'armes nucléaires. L'histoire montre que de nombreux pays qui envisageaient de mettre au point des bombes atomiques dans les années 60 et 70 y ont renoncé tôt ou tard et ont adhéré au Traité. Elle montre également que les États qui ont effectivement franchi le seuil nucléaire – ou ont les moyens de le faire – avaient lancé leur programme d'armement nucléaire longtemps auparavant.

Un signe bienvenu de la bonne santé du Traité est le régime renforcé d'inspection que l'AIEA met actuellement en place. Ce régime, fruit des enseignements tirés des faiblesses relevées en Iraq dans les années 90, a fait la preuve de toute sa rigueur dans les pays où il est appliqué.

Le TNP, cependant, est et restera intrinsèquement fragile.

Le fait qu'il existe deux catégories de parties au Traité – les États dotés d'armes nucléaires et ceux qui ne le sont pas – continuera de créer des tensions. On ne pourra renforcer le régime que si l'on progresse dans deux voies : vers le désarmement (réduction des armements, arrêt de la production, interdiction des essais, etc.) pour les États dotés d'armes nucléaires ; et vers un engagement plus ferme et mieux vérifiable à ne pas se doter de telles armes, pour les autres.

Le régime demeurera aussi intrinsèquement instable du fait de l'effet d'entraînement de la prolifération. Si, effectivement, la RPDC a travaillé à la mise au point d'armes nucléaires, ce serait le premier cas de prolifération depuis que l'Iraq et le Pakistan ont commencé au début des années 70. Vu la nervosité qui prévaut à Séoul et à Tokyo, le cas de la RPDC illustre comme aucun autre l'instabilité que crée la prolifération. Que l'on accepte ou non la manière dont la RPDC s'est retirée du Traité, cette décision illustre aussi de façon éclatante que le fait d'être partie au Traité ne constitue pas forcément un engagement éternel.

Le TNP combat la prolifération des armes nucléaires et son régime d'inspection se concentre sur les matières nucléaires. Pendant ce temps, les missiles continuent de proliférer avec la même vigueur, l'exemple le plus récent étant l'introduction, au sein de l'armée iranienne, du missile Shahab-3.

En outre, la facilité avec laquelle on peut, à l'ère de la mondialisation et des communications électroniques, transférer des techniques sensibles me semble très préoccupante.

C'est pourquoi il faut continuer de faire évoluer le régime mondial visant à enrayer la propagation des armes nucléaires. Le TNP, selon moi, conserve toute la vitalité requise pour être au cœur de cette action. Là, on ne pourra le manquer.

---

*Piet de Klerk (penvdek@attglobal.net) a dirigé, jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2003, le Bureau des relations extérieures et de la coordination des politiques de l'AIEA. Il a ensuite réintégré le service diplomatique néerlandais. Le présent essai reflète son opinion personnelle.*