



Le régime mondial de non-prolifération dans le temps *George Bunn*

L'idée qu'un traité empêche de nouveaux pays de se doter de l'arme nucléaire a été soutenue à l'unanimité par l'Assemblée générale de l'ONU en 1961. À l'époque, seuls les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Union soviétique avaient testé des armes nucléaires. La Chine le fit en 1964. Ces États sont devenus les cinq États autorisés, par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), à posséder l'arme nucléaire jusqu'à ce qu'un désarmement nucléaire puisse être négocié. Ils étaient déjà les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU.

Les négociations du TNP ont été menées par l'Union soviétique et les États-Unis, auxquels se sont joints les autres membres (18 pays) de la Conférence du désarmement alliés des deux superpuissances, ainsi que l'Inde et sept autres pays non alignés. Le Traité a été signé en 1968.

Le TNP autorise les cinq membres permanents du Conseil de sécurité à posséder l'arme nucléaire. Les autres signataires sont des « États non dotés d'armes nucléaires », auxquels il est interdit d'acquérir de telles armes. Pour obtenir leur signature, le TNP promet de les aider à mettre en œuvre des applications pacifiques de l'énergie nucléaire et à négocier le désarmement nucléaire. Le Directeur général de l'AIEA, Mohamed ElBaradei, a récemment déclaré : « Le TNP contient une relation triangulaire : vérification de la non-prolifération nucléaire ; coopération dans l'application pacifique de l'énergie nucléaire ; et désarmement nucléaire. Sans cette relation, il n'y aurait eu, en 1968, aucun accord sur le TNP ».

Outre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, le Traité compte aujourd'hui 184 États parties, qui ont tous promis de ne pas acquérir l'arme nucléaire et d'accepter des inspections de l'AIEA chargées de vérifier qu'ils respectent leurs engagements. L'Inde, le Pakistan et Israël ont cependant refusé d'adhérer au Traité, et la République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord) s'en est retirée.

En tant que l'un des négociateurs du TNP, je me souviens de la vigueur avec laquelle l'Inde avait, à la Conférence du désarmement de Genève, participé aux débats entourant le Traité. Ce pays est à l'origine d'une partie du texte de ce document. Dans un premier temps, j'ai pensé que l'Inde allait adhérer au Traité, mais après plusieurs années de tentatives de persuasion, il est devenu évident qu'elle ne le ferait pas. Le Pakistan n'avait pas participé aux

négociations, mais a refusé d'adhérer après le refus de son rival indien. Au cours des années 60, les États-Unis ont vainement négocié avec Israël afin de le convaincre de ne pas se doter de l'arme nucléaire. L'Union soviétique a persuadé la Corée du Nord d'adhérer au Traité, mais celle-ci a attendu plusieurs années avant de signer un accord d'inspection avec l'AIEA, puis a refusé aux inspecteurs de l'Agence l'accès à ses activités nucléaires. En 2003, le pays a annoncé son retrait du TNP. Sur ces quatre pays, seuls l'Inde et le Pakistan ont testé des armes nucléaires. Israël et la Corée du Nord sont réputés posséder de telles armes.

❶ Le premier et principal succès du TNP réside dans le fait qu'a priori, seuls ces neuf pays possèdent l'arme nucléaire : les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, l'Inde, le Pakistan, Israël et la Corée du Nord. Sans le TNP, je pense que 30 à 40 pays posséderaient aujourd'hui l'arme nucléaire. Ce seraient au moins les neuf pays ci-dessus, plus les pays suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Bélarus, Brésil, Canada, Corée du Sud, Égypte, Espagne, Ex-Yougoslavie, Indonésie, Italie, Japon, Kazakhstan, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Suède, Suisse, Taiwan (Chine) et Ukraine. Tous ces pays ont mis en œuvre des programmes de recherche ou d'autres activités nucléaires. Si, sans le TNP, ces pays avaient poursuivi leurs recherches au point de fabriquer des armes nucléaires, certains de leurs voisins et rivaux auraient sans aucun doute cherché à s'en doter également.

❷ Le régime de non-prolifération comprend, aujourd'hui, bien plus que le TNP. Les normes d'inspection de l'AIEA ont été l'élément suivant le plus important. Les critères d'inspection négociés au début des années 70 se sont révélés insuffisants, comme l'a montré l'Iraq, qui est parvenu à dissimuler son programme d'armement nucléaire avant et pendant la guerre du Golfe de 1991. Ces critères sont progressivement remplacés par le Protocole additionnel de 1997, mais en décembre 2004, celui-ci n'était en vigueur que dans 62 États parties au TNP.

❸ Le régime comprend les accords créant des zones exemptes d'armes nucléaires en Afrique, en Amérique latine, en Asie du Sud-Est, dans le Pacifique Sud et en Mongolie. Les pays qui forment ces zones sont également parties au TNP.

❹ Le régime comprend des propositions de normes et d'assistance financière ainsi que des prescriptions relatives à la protection physique des matières nucléaires contre le vol par des terroristes,

entre autres. Il s'agit notamment de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, de l'assistance technique fournie par l'AIEA et par certains pays, de l'assistance financière accordée par les pays du G-8 et par d'autres membres de l'AIEA à des pays qui en ont besoin pour améliorer la sécurité de leurs matières nucléaires, et d'une résolution du Conseil de sécurité en date d'avril 2004, qui exige des pays détenteurs de matières nucléaires qu'ils empêchent de diverses manières des « acteurs non étatiques » tels que des terroristes de les acquérir. En outre, l'Initiative de sécurité contre la prolifération, mécanisme de coopération regroupant un nombre certes moins important de pays, appelle à effectuer, aux frontières, dans les aéroports et sur les navires, des inspections visant à prévenir le transport illégal d'armes, de matières ou d'appareils nucléaires.

⑤ Le régime comprend l'interdiction des essais en vertu, notamment, du Traité sur l'interdiction partielle des essais d'armes nucléaires (1963) et du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (1996). Le premier interdit les essais d'armes nucléaires partout sauf en sous-sol ; le second les interdira même en sous-sol s'il entre en vigueur. Pour la vaste majorité des Parties au TNP qui ne possèdent pas d'armes nucléaires, ces traités contribuent à la non-prolifération non seulement en interdisant les essais, mais aussi en réduisant la discrimination qui existe, de par le TNP, entre les pays autorisés à posséder des armes nucléaires et ceux qui ne le sont pas. Ces derniers considèrent la disposition des cinq membres permanents du Conseil de sécurité à cesser les essais comme une première étape du respect, par ces pays, de l'engagement qu'ils ont pris, en vertu du TNP, de cesser la course aux armements nucléaires, de réduire leurs arsenaux nucléaires et de s'orienter vers un désarmement nucléaire.

⑥ Le régime comprend la promesse, de la part des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et d'autres Parties au TNP, de ne pas recourir les premiers à l'arme nucléaire ; c'est ce qu'on appelle généralement des « assurances de sécurité négatives ». Les cinq membres permanents ont tous, à l'exception de la Chine, assorti ces promesses d'exceptions (les États-Unis autorisent le recours à l'arme nucléaire contre un État partie au TNP non doté d'armes nucléaires s'il attaque, étant allié à un État doté d'armes nucléaires, un autre État non doté d'armes nucléaires. Récemment, les États-Unis ont énoncé une autre exception, en vertu de laquelle ils pourraient recourir à l'arme nucléaire pour contrer une attaque biologique ou chimique). Ces promesses avaient pour but de rassurer les États parties au TNP non dotés d'armes nucléaires qu'ils n'avaient pas besoin d'en acquérir, car les cinq membres permanents du Conseil de sécurité n'utiliseraient pas cette arme contre eux.

⑦ Le régime comprend la promesse, par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, qu'ils accorderont aux autres États parties au TNP une protection en cas de menace ; cette promesse est appelée « assurances de sécurité positives ». Les cinq membres permanents ont promis de solliciter immédiatement du Conseil de sécurité de l'ONU l'autorisation d'apporter une assistance à tout État partie au TNP non doté d'armes nucléaires s'il est menacé par les armes nucléaires d'un autre pays. Pour

les alliés non dotés d'armes nucléaires de certains membres permanents, il existe des assurances accrues : promesse d'aide militaire si un allié est attaqué ou menacé, faite par exemple aux alliés de l'OTAN. Bien que n'étant généralement pas considérées comme des éléments du régime de non-prolifération, ces alliances sont sans doute déterminantes pour empêcher des pays tels que l'Allemagne, la Corée du Sud, l'Italie et le Japon de chercher à se doter d'armes nucléaires.

⑧ Le régime comprend diverses institutions multilatérales : l'AIEA, le Conseil de sécurité de l'ONU, les conférences périodiques d'examen du TNP et la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui examine, en vue de leur adoption par l'Assemblée, les recommandations relatives à la non-prolifération.

⑨ Le régime compte un autre élément important, mais pas suffisamment efficace : le Groupe des fournisseurs nucléaires. Celui-ci recommande de ne pas exporter de moyens d'enrichissement de l'uranium et de séparation du plutonium, à moins que le destinataire soit une installation détenue et exploitée par une organisation bilatérale ou internationale dans laquelle les experts d'un pays peuvent observer ceux d'un autre pour s'assurer que le plutonium ou l'uranium enrichi produit n'est pas utilisé à des fins d'armement.

Mohamed ElBaradei a recommandé de renforcer cette prescription et les pays du G-8 ont accepté, en juin 2004, de ne pas exporter de moyens d'enrichissement de l'uranium ou de séparation du plutonium pendant un an. Il ne sera pas facile, cependant, de faire accepter partout cette décision. Le TNP reconnaît le « droit inaliénable » de développer la recherche et l'utilisation de l'énergie nucléaire « à des fins pacifiques sans discrimination », même pour les États parties au TNP qui ont accepté de ne pas acquérir d'armes nucléaires, aussi longtemps qu'ils ne produisent pas de telles armes. Les techniques d'enrichissement et de séparation peuvent être utilisées pour fabriquer des armes autant que pour alimenter des réacteurs nucléaires civils. De plus, certains États parties au TNP non dotés d'armes nucléaires ont avancé qu'ils ont le « droit inaliénable » d'acquérir ces moyens. On ne sait pas encore clairement comment l'on pourra résoudre ce problème, mais il en va de la survie du régime de non-prolifération. Ce régime est aujourd'hui gravement compromis. Il faut le renforcer par tous les moyens possibles si l'on veut qu'il continue d'être efficace.

George Bunn a aidé à négocier le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, avant de devenir ambassadeur des États-Unis à la Conférence du désarmement de Genève. Il a également enseigné au Naval War College des États-Unis et à la Faculté de droit de l'Université du Wisconsin, dont il a été le doyen. Au cours de son éminente carrière, qu'il a achevée en 2004, il a travaillé pour la Commission de l'énergie atomique des États-Unis, la Commission de réglementation nucléaire des États-Unis, un grand cabinet d'avocats de Washington, l'Agence de maîtrise des armements et de désarmement des États-Unis, et le Centre pour la sécurité et la coopération internationales de l'Université de Stanford.