

L'adieu aux armes

Harald Müller

Désarmement nucléaire : qu'est-ce qui bloque ?

Dans les années 60, lorsque les États-Unis et l'Union soviétique ont présenté à la Conférence du désarmement, à Genève, leur projet de traité sur la non-prolifération, ce n'était rien d'autre qu'un traité destiné à empêcher que de nouveaux États se dotent de l'arme nucléaire. Le texte interdisait aux États non dotés d'armes nucléaires d'en acquérir et aux cinq États dotés d'armes nucléaires d'en exporter.

Il n'était pas possible, cependant, de conclure un traité sur cette seule base. Aussi y a-t-on ajouté les articles IV (coopération nucléaire pacifique) et VI (désarmement). Ce n'est que grâce à ce « marchandage » que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) a pu voir le jour.

Aujourd'hui, alors que le désarmement nucléaire marque le pas, on entend certains États dotés d'armes nucléaires déclarer que la disposition relative au désarmement était infondée et inutile. Ils avancent que les États non dotés

mais elle n'est pas la seule. Il est ironique de constater que les États dotés d'armes nucléaires, qui se préoccupent tant de leur souveraineté, ne voient pas que celle-ci est également chère à d'autres.

Renoncer aux armes les plus puissantes de l'époque – comme s'engagent à le faire les États parties au TNP non dotés d'armes nucléaires – est une décision historiquement sans précédent prise par des États qui ont les moyens d'en acquérir. C'est un abandon de souveraineté qui n'a pu être obtenu que par la promesse qu'il serait temporaire.

Ce que nous voyons aujourd'hui, c'est l'apparition d'un jeu dangereux. Les États dotés d'armes nucléaires semblent rechigner à respecter les engagements de désarmement qu'ils ont pris au titre de l'article VI du TNP. Dans le même temps, ils insistent pour que les États non dotés d'armes nucléaires appliquent scrupuleusement les articles II (renonciation aux armes nucléaires) et III (garanties nucléaires) et respectent, de temps à autre, de nouvelles exigences (telles que la renonciation aux activités du cycle du combustible).

Il est ironique de constater que les États dotés d'armes nucléaires, qui se préoccupent tant de leur souveraineté, ne voient pas que celle-ci est également chère à d'autres.

Un jeu de pentes glissantes

Le jeu tient au fait que tout cela se passe sans que les États dotés d'armes nucléaires soient prêts à offrir une contrepartie. Leur position accroît la gêne que ressent un nombre croissant d'États non dotés d'armes nucléaires à l'égard du Traité. Cela ne risque pas d'entraîner un exode massif, mais réduit la disposition de ces pays à accepter des mesures renforcées de vérification et d'application et risque, par conséquent, d'éroder à terme l'efficacité du TNP. Si le Traité est perçu comme perdant de son intérêt, des États risquent, finalement, d'envisager de s'en retirer. Les États dotés d'armes nucléaires, qui s'inquiètent toujours tant des « pentes glissantes », ne devraient pas négliger celle-ci, la plus glissante de toutes.

d'armes nucléaires ne se soucient que de leur sécurité et de rien d'autre. La prolifération nuirait à leur sécurité, ajoutent-ils, tandis que les arsenaux des puissances nucléaires n'auraient sur elle aucun effet négatif. Par conséquent, poursuivent-ils, le désarmement n'a rien à voir avec le Traité et avec sa future stabilité.

Ce raisonnement est une erreur grave, potentiellement fatale. La sécurité est pour les États une question très importante,

Ces dernières années, qui plus est, certains événements ont renforcé le risque. En 1995, et encore plus en 2000, il s'est produit, de la part des États non dotés d'armes nucléaires, un changement d'attitude et de stratégie vis-à-vis de l'article VI. Plutôt que d'exiger des « nantis » du nucléaire des mesures utopiques et donc irréalistes ou excessivement radicales, ils

ont proposé des mesures tangibles et progressives. À l'issue de longues et difficiles négociations, un « Programme d'action » a été adopté par consensus. Cela s'est fait dans le cadre des « Principes et objectifs » adoptés à la Conférence de 1995 chargée d'examiner le Traité et la question de sa prorogation, et des « treize mesures » (en fait 21 mesures individuelles) contenues dans la déclaration finale de la Conférence d'examen de 2000.

À ce stade, les États non dotés d'armes nucléaires ont estimé partager, avec leurs homologues dotés de telles armes, une solide conception de la façon de procéder pour appliquer l'article VI. Personne n'avait l'illusion que toutes les mesures seraient rigoureusement mises en œuvre. La plupart des pays reconnaissaient que l'incapacité de Washington et de Moscou de s'entendre sur une modification du Traité sur les systèmes antimissiles balistiques avait entraîné l'abandon de ce traité. Cependant, la pathétique mise en œuvre des

Si le Traité est perçu comme perdant de son intérêt, des États risquent, finalement, d'envisager de s'en retirer. Les États dotés d'armes nucléaires, qui s'inquiètent toujours tant des « pentes glissantes », ne devraient pas négliger celle-ci, la plus glissante de toutes.

« treize mesures », accompagnée de déclarations faites par plusieurs États dotés d'armes nucléaires selon lesquelles ils ne se sentaient pas liés par ces mesures convenues (qui sont, selon l'interprétation commune de la façon dont l'article VI est censé être appliqué, politiquement contraignantes), a produit un choc et a suscité une grande frustration chez la majorité des Parties au TNP.

Une meilleure attitude

Si l'on parlait de la notion de « marchandage » et acceptait que le désarmement nucléaire ne se fera pas du jour au lendemain, les États dotés d'armes nucléaires pourraient adopter une attitude différente. Un État fidèle à son obligation de désarmement pourrait être guidé par les principes suivants :

- ◆ Tenez-vous en, dans votre arsenal, au nombre minimum absolu de têtes à même de dissuader votre ou vos ennemis de menacer votre survie.
- ◆ Élaborez une doctrine et une politique de déploiement fondées uniquement sur les représailles.

◆ Évitez tout concept technique et théorique tendant à ménager un rôle aux armes nucléaires au-delà de ce strict rôle de dissuasion/représailles.

◆ Évitez toute attitude offensive pouvant faire croire à d'autres acteurs que leur survie est en danger, les incitant ainsi à rechercher l'arme nucléaire.

◆ Recherchez d'autres moyens d'assurer votre sécurité : renforcement de la défense classique, résolution des conflits que les armes nucléaires sont censées prévenir, c'est-à-dire remplacement d'une relation de dissuasion hostile par une coopération, solution qui, bien entendu, présuppose une disposition de l'autre partie à en faire autant.

◆ Éliminez toutes les armes nucléaires non nécessaires à votre survie et éliminez la dernière d'entre elles si d'autres moyens d'assurer votre survie ont été trouvés.

Un regard rapide sur les « treize mesures » montre qu'elles sont largement compatibles avec une telle attitude (*voir encadré*).

Lorsqu'on regarde les treize mesures, on est étonné que les États dotés d'armes nucléaires rechignent à les appliquer. Ces mesures contiennent en effet des solutions raisonnables qui servent au mieux les intérêts de ces États. Elles instaurent des relations bien plus fiables, une confiance et une transparence sans éliminer l'élément de dissuasion auxquelles puissances nucléaires semblent toutes continuer de croire. En outre, plusieurs de ces mesures – réduction des armements nucléaires non stratégiques, arrêt vérifiable de la production et soumission aux garanties de l'AIEA des matières fissiles retirées du service – servent toutes, indirectement, l'objectif commun de lutte contre le terrorisme. Il est, grâce à elles, plus difficile pour des acteurs non étatiques de se procurer des armes et matières nucléaires, objectif qui a été fixé par la résolution 1540 adoptée par le Conseil de sécurité en avril 2004.

Aujourd'hui, les États dotés d'armes nucléaires ne sont confrontés à aucune menace existentielle justifiant qu'ils conservent ou acquièrent sans entraves de vastes arsenaux ou de nouvelles armes révolutionnaires. Dans l'éventualité où les activités nucléaires de la Corée du Nord ou de l'Iran se solderaient par l'apparition de nouvelles puissances nucléaires, les arsenaux mondiaux existants sont largement suffisants pour faire face à ce danger.

Ces solutions sont tout aussi inutiles dans les missions humanitaires ou de maintien de la paix. Au contraire, le fait d'envisager le recours à l'arme nucléaire dans ces situations contredirait l'avis consultatif émis en 1996 par la Cour internationale de Justice. Selon cette dernière, le recours à l'arme nucléaire ne se justifie – et encore – que si la survie d'un État est en jeu.

13 mesures ... et plus

Les treize mesures concrètes adoptées par les États parties au TNP en 2000 comprennent 21 mesures individuelles :

① Signature et ratification, sans délai, sans conditions et conformément aux textes constitutionnels, du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires pour qu'il entre rapidement en vigueur.

② Moratoire sur les essais d'armes nucléaires ou sur toute explosion nucléaire d'ici à l'entrée en vigueur de ce traité.

③ Négociation, dans le cadre de la Conférence du désarmement, d'un traité non discriminatoire, multilatéral et internationalement et effectivement vérifiable interdisant la production de matières fissiles destinées à des armes ou à d'autres engins explosifs nucléaires conformément à la déclaration du Coordonnateur spécial de 1995 et au mandat qu'elle contient, en tenant compte des objectifs à la fois de désarmement nucléaire et de non-prolifération. La Conférence du désarmement est instamment priée de convenir d'un programme de travail prévoyant l'ouverture immédiate de négociations, qui devraient se conclure dans les cinq ans.

④ Création, à la Conférence du désarmement, d'un organe subsidiaire chargé des questions de désarmement nucléaire. La Conférence est instamment priée de convenir d'un programme de travail prévoyant la création immédiate d'un tel organe.

⑤ Application du principe de l'irréversibilité des mesures de désarmement nucléaire, de maîtrise et de réduction des armements nucléaires et connexes.

⑥ Promesse sans équivoque des États dotés d'armes nucléaires de procéder à l'élimination totale de leurs arsenaux nucléaires dans l'optique du désarmement que tous les États parties se sont engagés à mettre en œuvre au titre de l'article VI.

⑦ Entrée en vigueur rapide et pleine application du traité START II et conclusion, dès que possible, du traité START III tout en préservant et en renforçant le Traité sur la limitation des systèmes antimissiles balistiques, pierre angulaire de la stabilité stratégique et base de la poursuite de la réduction des armes stratégiques offensives, conformément à ses dispositions.

⑧ Achèvement et mise en œuvre de l'Initiative trilatérale entre les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie et l'Agence internationale de l'énergie atomique.

⑨ Adoption, par tous les États dotés d'armes nucléaires, de mesures conduisant au désarmement nucléaire d'une

manière qui favorise la stabilité internationale et qui soit fondée sur le principe d'une sécurité inchangée pour tous :

◆ Efforts accrus des États dotés d'armes nucléaires pour réduire unilatéralement leurs arsenaux nucléaires ;

◆ Transparence accrue, de la part des États dotés d'armes nucléaires, en ce qui concerne leur armement nucléaire et application des accords découlant de l'article VI afin de renforcer la confiance et de soutenir la poursuite du désarmement nucléaire ;

◆ Réduction plus poussée des armes nucléaires non stratégiques dans le cadre d'initiatives unilatérales faisant partie intégrante du processus de réduction des armes nucléaires et de désarmement ;

◆ Mesures convenues concrètes destinées à réduire plus avant le statut opérationnel des systèmes d'armes nucléaires ;

◆ Réduction du rôle joué par les armes nucléaires dans les politiques de sécurité afin de réduire le risque que ces armes soient utilisées et de faciliter leur élimination totale ;

◆ Engagement, dès que possible, de tous les États dotés d'armes nucléaires sur la voie d'une élimination totale de ces armes.

⑩ Adoption, par tous les États dotés d'armes nucléaires, de mesures visant à placer dès que possible sous la surveillance de l'AIEA ou d'autres institutions internationales toutes les matières fissiles désignées par chacun d'entre eux comme n'étant plus requises à des fins militaires, et de mesures visant à mettre ces matières à disposition aux fins d'activités pacifiques afin qu'elles sortent définitivement de programmes militaires.

● Réaffirmation du fait que l'objectif ultime des efforts consentis par les États est un désarmement général et complet faisant l'objet d'un contrôle international effectif.

● Établissement, par tous les États parties, dans le cadre de l'examen renforcé du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, de rapports réguliers sur l'application de l'article VI et du paragraphe 4 c) de la décision de 1995 sur les « Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires », rappel étant fait de l'avis consultatif émis par la Cour internationale de Justice le 8 juillet 1996.

● Développement des moyens de vérification requis pour prouver le respect des accords de désarmement nucléaire en vue de l'instauration et du maintien d'un monde exempt d'armes nucléaires.

Conseil consultatif de l'ONU pour les questions de désarmement

Le Conseil consultatif pour les questions de désarmement a été créé en 1978 pour adresser au Secrétaire général de l'ONU des recommandations concrètes sur les questions relatives à la maîtrise des armements, à la non-prolifération et au désarmement.

Très récemment, le Conseil s'est penché, entre autres, sur les questions suivantes : terrorisme et armes de destruction massive ; respect et application des traités multilatéraux de désarmement ; révolution dans les affaires militaires ; désarmement et sécurité humaine ; désarmement et développement ; prévention de la militarisation de l'espace ; et lutte contre la prolifération des armes légères. Il a aussi lancé l'étude que mène l'ONU sur l'éducation au désarmement et à la non-prolifération, adoptée par l'Assemblée générale en 2002.

Le Conseil compte 22 membres, nommés à titre privé par le Secrétaire général.

Cet organe, en sus de conseiller le Secrétaire général, examine des études et recherches menées sous l'égide de l'ONU ou d'institutions du système des Nations Unies ; fait office de Conseil d'administration de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) ; et conseille le Secrétaire général sur la mise en œuvre du Programme d'information des Nations Unies sur le désarmement. Le directeur de l'UNIDIR est d'office membre du Conseil.

Pour plus d'informations, consulter le site web de l'ONU : www.un.org/issues/m-disarm.asp

L'arme nucléaire n'est pas plus nécessaire pour tenir à distance ou éliminer des dirigeants hostiles, comme l'a montré l'expérience de la Yougoslavie, de l'Afghanistan et de l'Iraq. Quant aux menaces biologiques ou chimiques, on dispose, pour les combattre, d'armes classiques.

Même dans les cas où une dissuasion nucléaire serait jugée nécessaire, des arsenaux très réduits pourraient toujours faire l'affaire. Et pour combattre, enfin, le fléau de notre temps, à savoir le terrorisme international, l'arme nucléaire n'a aucunement sa place.

Rétablir la confiance

Qu'est-ce qui, alors, freine le désarmement nucléaire ? L'un des problèmes, selon moi, est la méfiance résiduelle.

Elle incite certains États dotés d'armes nucléaires à conserver d'importants arsenaux au cas où seraient mises en place des défenses antimissiles balistiques. Au-delà de cette préoccupation stratégique particulière, il semble que certains tiennent fortement à conserver leur liberté d'action – au point que même les initiatives juridiques et politiques sont écartées.

Un autre problème est la crainte d'une « pente glissante ». On craint que le désarmement ne conduise irrésistiblement à l'élimination prématurée de toutes les armes nucléaires. Même les mesures totalement raisonnables et bénéfiques convenues en 2000 semblent présenter un risque tel que les États dotés d'armes nucléaires ne veulent pas faire le premier pas. Enfin, bien entendu, l'industrie d'armement nucléaire est heureuse de faire valoir de nouvelles menaces, auxquelles elle recommande chaudement de répondre par des moyens tels des « têtes nucléaires à pénétration » ou des « bombes nucléaires miniatures », qui figurent depuis des années dans leur catalogue avec des cibles variables, pour être sûres.

Le Conseil consultatif de l'ONU pour les questions de désarmement a tenté de définir les priorités du désarmement nucléaire. Un rapport présenté au Secrétaire général, Kofi Annan, et à son Groupe d'experts de haut niveau fixe des priorités dans le but de prévenir le terrorisme nucléaire. Ce rapport recommande de réduire puis, finalement, d'éliminer les armes nucléaires non stratégiques ; d'engager rapidement la négociation d'un traité vérifiable d'arrêt de la production de matières fissiles à des fins militaires ; et d'élaborer une convention interdisant les armes et la guerre radiologiques.

Parallèlement aux « treize mesures », cette liste de priorités fournit un bon programme d'action qui pourrait être mis en œuvre immédiatement. Une telle initiative pourrait rétablir en partie la confiance perdue par la communauté internationale dans la validité des promesses de désarmement faites par les États dotés d'armes nucléaires.

Sans une telle initiative, les récriminations des Parties au TNP risquent de gagner en intensité, affaiblissant la détermination à faire face au double risque que présentent la prolifération nucléaire et l'accès de terroristes aux armes les plus horribles de notre époque.

Harald Müller (mueller@hsfk.de) dirige l'Institut de recherche sur la paix de Francfort (Allemagne) et enseigne les relations internationales à l'Université de Francfort. Il a présidé le Conseil consultatif de l'ONU pour les questions de désarmement et a été membre du Groupe d'experts sur les approches multinationales du cycle du combustible nucléaire institué par le Directeur général de l'AIEA. Le présent article reflète ses opinions personnelles et non la position de ces organisations internationales.