

Splendeurs et misères du TNP¹ : comment enrayer aujourd'hui la prolifération nucléaire ?

Par Colombar Lebas
Directeur de recherche au CEREMS,
chercheur associé au Centre de Géostratégie de l'ENS-Ulm
et Directeur des Etudes d'Europeanova

La prolifération nucléaire fait peser une menace vitale sur l'avenir de l'espèce humaine. Il est donc nécessaire d'être particulièrement attentif à l'évolution des données dont nous disposons à ce sujet, pour désamorcer à l'avance le malencontreux enchaînement d'événements qui pourrait plonger l'humanité dans un conflit nucléaire dont nous avons la certitude qu'il serait extrêmement meurtrier. Or tout concourt à montrer que la prolifération nucléaire se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins.

Rappelons tout d'abord quelques éléments fondamentaux. Premier point, - et quoiqu'on en ait dit dans le passé - plus il existe de détenteurs de l'arme atomique, plus est grande la probabilité qu'il en soit fait usage dans le laps de temps que l'on considère. Deuxième point, on peut affirmer que la prolifération nucléaire est un processus quasi-irréversible : il n'est guère que l'Afrique du Sud qui ait renoncé à l'arme atomique, et ce dans le contexte bien particulier de la situation sud-africaine de 1990 : une crise intérieure, dernier soubresaut d'un régime moribond, accompagnée d'une situation extérieure très dégradée². Il faut donc avoir à l'esprit que la dissémination nucléaire, et donc la probabilité que survienne – toutes choses étant égales par ailleurs – un emploi effectif de cette arme, ne peut globalement que progresser.

Troisième point, la stabilité de l'ordre nucléaire a jusqu'à maintenant été garantie par un traité quasi-universel, le TNP, dont la prorogation pour une durée indéfinie a été décidée en 1995. La dernière conférence d'examen de ce traité - en mai 2005 – n'a pas été un succès, en particulier parce que les principales puissances nucléaires répugnaient à se lier les mains par des engagements trop contraignants. Mentionnons que les trois états non-signataires du TNP sont tous devenus des puissances nucléaires, l'Inde et le Pakistan ayant pratiqué des essais sur leur territoire, à la différence d'Israël qui n'a jamais reconnu publiquement détenir la bombe. D'autre part – et c'est important pour comprendre la situation iranienne - ce traité n'interdit pas le développement de programme nucléaire civil quel que soit la technique à laquelle il est fait appel du moment que la finalité du programme reste civile. Au contraire le TNP consacre le droit inaliénable des pays non-nucléaires à accéder à l'énergie atomique civile et il fait même un devoir aux puissances nucléaires de les y aider !

Quatrième élément : le dispositif qui permet de freiner la prolifération nucléaire mondiale est par nature fragile et toujours menacé d'obsolescence en particulier du fait de l'évolution technologique ou économique. Ainsi, même si collectivement chaque pays signataire a intérêt au respect des traités qui endiguent la prolifération, au cas où l'applicabilité ou bien la crédibilité du traité est ébranlée, chacun de ces pays peut imaginer qu'il existe des signataires qui trahissent leur parole. Il peut alors apparaître rationnel pour un Etat de contourner discrètement la règle internationale tout en profitant de l'éventuel respect du traité par ses homologues pour prendre de l'avance dans la course à la prolifération. C'est là un phénomène classique de passager clandestin. Dans le meilleur des cas, les Etats

¹ Traité de Non-Prolifération des armes nucléaires

² Et encore, les conditions du démantèlement sont mal connues et rien n'interdit d'imaginer que ce pays pourrait se doter à nouveau d'engins militaires, dans des délais plus que raisonnables...

peuvent être tentés de profiter au maximum du droit à développer un programme civil que leur reconnaît le TNP, en ne dévoilant leur intérêt pour les applications militaires de l'atome qu'au moment où leur accès à l'arme nucléaire est devenu quasi-irréversible³. C'est dans cette brèche que s'est engouffré l'Iran, et ce d'autant plus facilement que la technologie moderne améliore la furtivité d'un programme nucléaire secret et la capacité à détourner un programme civil vers un programme militaire, et que c'est de longue date que l'Iran mûrit le projet de se doter de l'arme nucléaire.

Les enjeux liés à la dissémination de l'arme atomique sont cependant nombreux et d'une importance considérable.

Il faut tout d'abord se rappeler que la prolifération est un phénomène qui, livré à lui-même, connaîtrait un développement exponentiel. Ainsi, plus il existe de pays dotés de l'arme ultime, plus grand est le risque que ceux-ci la disséminent. Et plus nombreux sont les pays se nucléarisent, plus il apparaîtra légitime d'acquérir l'arme atomique. En se généralisant, cette arme deviendrait une composante obligée de la puissance et il sera d'autant plus tentant de s'en munir, en particulier pour bénéficier de son pouvoir « égalisateur » : ainsi, irrésistiblement, la prolifération appelle la prolifération. Il en découle une « ardente obligation », celle de mettre place et d'entretenir en permanence à l'échelle mondiale des freins puissants, ou plutôt un système ambitieux de type punition-récompense dont il faut inlassablement réévaluer l'efficacité.

Ensuite, et au-delà même de l'éventualité accrue d'explosion d'un conflit nucléaire, grand est le risque que l'arme nucléaire soit utilisée en guise de moyen de pression. On l'emploierait non plus pour dissuader, mais pour extorquer par la force des bénéfices économiques ou avantages politiques concrets : songeons à l'accès à des sources d'énergie ou à des matières premières par exemple. On glisserait alors d'un usage dissuasif vers un usage « coercitif » de l'arme nucléaire ou de la menace de son emploi : de cette stratégie, la politique nord-coréenne de chantage à la prolifération qui prévaut actuellement, nous donne peut-être un avant-goût dont les relents pourraient être amers⁴.

Plus largement et sans même envisager le déclenchement d'un conflit nucléaire, c'est l'équilibre géopolitique de la planète toute entière qui risquerait d'être profondément modifié par le développement incontrôlé de la prolifération. Aux « effets égalisateurs de l'atome » se joindrait notre aversion face aux pertes civiles et de notre souci de préserver des vies humaines pour fragiliser notre position internationale. Dans le bras de fer global qui se joue sur la scène stratégique notre position en ressortirait fragilisée, et nous assisterions alors, impuissants, à un rééquilibrage drastique des puissances au profit des Etats les moins scrupuleux de la scène internationale. On a souvent dit que la possession de l'arme atomique assagissait, qu'elle responsabilisait. Et c'est effectivement ce que l'on a constaté – heureusement – jusqu'à maintenant. Mais l'on n'ignore pas non plus combien il est rare qu'une règle n'admette aucune exception. Sait-on quel crime aurait accompli Hitler s'il avait été en possession de la bombe ? A-t-on déjà imaginé ce que pourrait tenter un Ben Laden s'il avait accès à un arsenal de ce type ? Or il n'est malheureusement nullement improbable que survienne, dans l'un des quelques deux cent Etats de la communauté internationale, un individu de ce niveau de dangerosité. Cette éventualité est même – à l'échelle du siècle – plus que plausible.

³ le TNP permet, en simplifiant un peu, de développer - en respectant peu ou prou la légalité - un programme civil, orienté vers l'implantation et la production des éléments essentiels à la fabrication de bombes nucléaires, programme qui une fois mené à son terme donne à ce pays la possibilité de mener rapidement et discrètement un programme militaire qui aboutira à l'acquisition de la bombe. Le protocole additionnel au TNP qui malheureusement n'a pas été ratifié par tous les Etats, permet de limiter ces risques.

⁴ : La Corée du Nord a en effet échangé après 1994 un approvisionnement énergétique contre le gel de son programme nucléaire.

Enfin, si la dissuasion mutuelle avec capacité de seconde frappe entre deux partenaires de force sensiblement équivalente peut conduire à un équilibre stable, figeant la confrontation stratégique à l'exemple de la guerre froide ; la multiplication de partenaires hétérogènes munis de l'arme atomique, loin de geler la situation, pourrait bien conduire à une configuration complexe, difficilement analysable et foncièrement instable. On sait en effet que la multiplication des protagonistes conduit en théorie des jeux à des situations qui n'admettent pas de solutions simples. Les équilibres obtenus peuvent être instables, et dans la réalité leur précarité serait décuplée par le caractère non-analysable de la situation. Concrètement, le risque d'emploi de l'arme atomique, loin de disparaître, augmenterait alors dans des proportions considérables⁵. Si l'on ajoute à cela les tensions déjà perceptibles sur les marchés de l'énergie et des matières premières, les déséquilibres stratégiques qui ne manqueront pas de surgir à la suite de l'émergence de l'Inde et de la Chine comme puissance majeure, ainsi que les velléités protectionnistes⁶ qu'entraîneront probablement cette redistribution des cartes de la puissance, on ne peut que souligner les enjeux considérables que revêt aujourd'hui la problématique de la prolifération nucléaire.

Or il semblerait précisément qu'aujourd'hui un certain nombre de facteurs se combinent pour maintenir ou même renforcer la propension de certains pays à proliférer. Recensons-en quelques-uns.

Tout d'abord l'élévation générale du niveau de formation, la diffusion de l'information technologique (en particulier via internet) ainsi que celle des savoir-faire industriels (rendue inévitable par le développement de la mondialisation) bien que souhaitables, constituent en soi des facteurs favorisant la dissémination de l'arme nucléaire. La prolifération nucléaire est d'abord le résultat de la prolifération des savoirs ! Ainsi les moyens de calcul à la pointe du progrès qui avaient été utilisés pour construire les premières bombes nucléaires sont aujourd'hui disponibles à bas coût sur le marché civil du fait du développement fulgurant de l'informatique. Plus largement une part importante des outils nécessaires à l'élaboration d'une bombe est aujourd'hui couramment utilisée dans l'industrie. Les progrès opérés sur ces techniques rendent celles-ci d'un emploi plus discret tant au plan du volume occupé qu'à celui de l'énergie consommée⁷ : on peut presque parler de furtivité énergétique et géographique. L'industrialisation du Sud fait enfin émerger dans beaucoup de pays une main d'œuvre apte à maîtriser les manipulations nécessaires à l'obtention d'armements nucléaires simples.

D'autre part la mondialisation des économies a entraîné la délégation de certains aspects des programmes proliférants vers la sphère privée. On assiste à la fois à une financiarisation et à privatisation partielle des politiques de proliférations. Le cas emblématique du réseau du docteur Khan⁸, découvert à l'occasion de l'examen des activités de la Libye à la suite de la réintégration de ce dernier dans la communauté internationale, illustre à la perfection l'efficacité de ce nouveau mode de dissémination nucléaire.

Les grands frais entraînés par la mise au point et la maintenance d'un arsenal nucléaire joints aux désagréments que l'on encourt lorsque l'on est considéré comme le proliférant le plus récent (embargo, etc.) peuvent également inciter le pays qui vient de se doter de l'arme nucléaire à vendre ses secrets, ou plutôt à les échanger contre d'autres technologies proliférantes, qui d'ailleurs peuvent être complémentaires (technologies de missiles

⁵ On a parfois défendu l'idée que la généralisation de l'arme nucléaire, par ses vertus dissuasives, annulerait progressivement tout risque de conflit sur la planète. C'était sans doute un pari excessif sur la rationalité des hommes. Détenue par un petit nombre de pays responsables, l'arme nucléaire peut en effet concourir à la paix, mais si le nombre de pays augmente, les risques l'emportent rapidement sur les bénéfices escomptés.

⁶ Velléités protectionnistes dont on perçoit déjà çà et là les échos : rappelons que le développement d'une spirale protectionniste à la suite de la crise de 1929 est tenue pour l'une des causes profondes de la Seconde Guerre Mondiale.

⁷ Les sautes de courants et le prélèvement d'énergie sur les réseaux électriques d'un pays permettaient autrefois de repérer certaines activités nucléaires illicites gourmandes en énergie (enrichissement d'uranium par diffusion gazeuse vs enrichissement par ultra-centrifugation)

⁸ Père de la bombe pakistanaise et longtemps célébré à ce titre dans son pays comme un héros national

ballistiques de moyenne portée par exemple). Impliquer discrètement d'autres pays permet également de détourner l'attention de la communauté internationale vers de nouveaux problèmes de prolifération plus urgents.

Il est en outre bien fâcheux que les pays du Conseil de Sécurité soient ceux-là même qui constituent le club fermé des puissances nucléaires officielles : le prestige que l'on attache à la possession de l'arme atomique s'en voit accentué, et les mesures qui pourraient être prises par ce conseil pour réagir face aux pays proliférants s'en trouvent d'emblée sujettes à caution.

Enfin la prorogation du TNP pour une durée indéterminée, le caractère désuet de certaines de ses clauses, le fait qu'un programme civil proliférant puisse être développé en toute conformité avec ce traité, le caractère discriminatoire de la distinction qu'il opère entre EDAN⁹ et les ENDAN¹⁰, ainsi que la légèreté avec laquelle certains pays nucléaires¹¹ se sont parfois acquittés de leurs obligations de désarmement sont des éléments qui peuvent inciter les pays qui se sentent menacés à développer un programme nucléaire à vocation militaire.

L'échec de la conférence de réexamen du TNP, en partie imputable au souci américain de se préserver le maximum de marge de manœuvre, jointe à l'attitude unilatérale et pour le moins insouciant de ces derniers vis-à-vis du droit international, n'ont pas contribué à améliorer la situation. De même, la sanction d'un Irak non nucléarisé où l'on n'a pas trouvé d'ADM, dans le contexte de la revendication par la Corée du Nord d'un arsenal de quelques bombes, laisse accroire qu'un pays déviant non nucléarisé est en grand danger alors qu'un pays non moins dangereux mais doté de l'arme ultime est à l'abri. Quelle prime accordée à la prolifération nucléaire !

Dans ce contexte, la crise iranienne tout autant que l'aventurisme coréen semblent confirmer les pires inquiétudes. La Corée du Nord s'est en effet retirée du traité au début de l'année 2003 : l'annonce d'une nucléarisation de l'Iran ou bien la perception que le programme iranien a atteint un point de non-retour pourrait bien alors porter le coup de grâce au TNP. Les pays de la zone pourraient ensuite tirer prétexte de la nucléarisation de l'Iran pour faire jouer, le plus légalement du monde, la clause de retrait de ce traité. Sommes-nous donc aujourd'hui à la veille d'une troisième vague de prolifération, d'une toute autre nature que les précédentes¹² ?

Il dépend de nous d'apporter une réponse efficace à cette résurgence de la menace de dissémination nucléaire. Cette réponse devra être souple dans ses modalités d'application afin d'éviter de fournir des prétextes aux Etats proliférants qui concourraient à légitimer leur entreprise. Mais elle devra être extrêmement ferme sur les points essentiels, afin de marquer clairement qu'il y a des frontières à ne pas franchir et que la communauté internationale est bien décidée à les défendre. Il faudra impérativement infléchir la perception qu'ont ces Etats de leurs marges de manœuvre en modifiant par des signes clairs l'idée qu'ils se font du système de contraintes et de récompenses dans lequel ils évoluent.

Quelle stratégie adopter ? Les grandes lignes d'une réponse adaptée à ce défi tiennent en quelques mots : maintien et amélioration du TNP, maîtrise de la prolifération balistique,

⁹ Etat Doté de l'Arme Nucléaire

¹⁰ Etat Non Doté de l'Arme Nucléaire

¹¹ La France, ne peut en aucun cas être accusée de ne pas tenir ses engagements au titre du TNP. Le démantèlement de ses installations terrestres du plateau d'Albion constitue une mesure exemplaire de « réduction du format » d'un arsenal nucléaire, et de son réajustement à un niveau de « juste suffisance ».

¹² Il ne s'agirait en effet non plus de la nucléarisation de pays développés ou de membres du conseil de sécurité, ni de celle de pays ayant pris la précaution de rester hors du TNP. Il s'agirait de l'accès à l'arme ultime de membres du TNP menant une stratégie « déviante » et arguant de la forte pression internationale à laquelle ils sont soumis pour justifier leur politique du bord du gouffre.

accent porté sur le renseignement, meilleure gestion de la négociation, évolution générale du système international de « rétribution » politico-économique.

En premier lieu ne renonçons pas au TNP, qui malgré ses insuffisances, constitue la colonne vertébrale du dispositif anti-prolifération. Ce traité a surtout l'immense avantage de la quasi-universalité, de délégitimer l'intention de se doter d'un arsenal, et de reconnaître clairement le droit des EDAN à détenir des moyens militaires nucléaires, moyens qui, rappelons-le, ont puissamment contribué à ce que l'antagonisme entre les deux superpuissances de la seconde moitié du XXème siècle ne se résolve pas en un troisième embrasement mondial. Aujourd'hui encore, par leurs vertus dissuasives, ces arsenaux rendent la prolifération nucléaire moins dangereuse que si les seuls Etats préoccupants en détenaient le monopole.

Dans ce contexte, le détricotage de ce traité signerait en fait la capitulation de la communauté internationale : une telle modification de l'ordre juridique vaudrait reconnaissance implicite du caractère inéluctable de la dissémination nucléaire. Il importe au contraire de tout mettre en œuvre pour renforcer la crédibilité de ce traité.

Quelques propositions peuvent être avancées, à titre d'illustration. Verrouiller le dispositif de sortie du TNP par un système de vote à la majorité de 85% par exemple. Inciter encore davantage à la ratification du protocole additionnel ; conclure d'autres accords régionaux de non-nucléarisation ou des agréments avec le conseil de sécurité de l'ONU. Ou encore, éviter de donner trop de publicité à la modernisation des arsenaux existants¹³. Il faudrait également créer un contexte jurisprudentiel et coutumier qui justifie une interprétation large des textes nucléaires, afin que les moyens les plus efficaces de lutte contre la prolifération puissent s'appuyer sur les fondements juridiques les plus solides possibles. Par exemple, la disproportion d'un programme nucléaire civil jugée à l'aune des besoins énergétiques du pays, devrait suffire – au cas où ce programme userait à dessein de technologies proliférantes – à constituer le « délit international » de violation des engagements liés au TNP.

Il importerait aussi, pour limiter la perception du danger nucléaire par les zones voisines des Etats soupçonnés d'acquérir la bombe, de veiller avec plus d'attention sur l'évolution inquiétante de la prolifération balistique ; car cette dernière modifie substantiellement la perception de la menace nucléaire et donc la propension des pays à proliférer par réaction à la nucléarisation d'un pays de son environnement.

Des programmes plus efficaces de renseignement, et dotés de plus de moyens devraient être mis en place par les grandes puissances pour connaître avec plus de précision l'état de programmes nucléaires là où un risque de prolifération a été entrevu.

Les détenteurs d'armes nucléaires devront tout particulièrement combattre la tentation de glisser vers une doctrine d'emploi de ces armes, serait-ce pour lutter contre le terrorisme. Cette dérive pourrait non seulement ébranler symboliquement le tabou du non-emploi de l'arme atomique – pourtant essentiel à la pérennité de l'ordre mondial –, mais elle doterait également d'un surcroît de légitimité la démarche des pays proliférants.

Par ailleurs, lors des discussions avec les pays problématiques au plan nucléaire, il serait opportun de préserver à tout moment une porte de sortie honorable pour chacun des deux camps, afin que, quelles que soient les tentations d'humilier l'autre, nul ne soit acculé à se jeter, à corps perdu, en une situation de conflit sans retour. Il pourrait d'autre part être utile, au cours de la négociation, se répartir judicieusement les rôles entre conciliateurs, entremetteurs, et représentants d'une ligne dure ; ceci afin d'atteindre un niveau optimal de persuasion.

Il convient enfin de repenser notre système international de rétribution politique en tenant plus compte des enjeux de prolifération. N'hésitons pas à donner des avantages à des pays comme la Libye lorsqu'ils renoncent à leur comportement marginal¹⁴ ! Et au contraire gardons-nous bien d'octroyer des rétributions indirectes trop voyantes à la Corée du Nord :

¹³ Arsenaux qui jouent cependant un rôle essentiel dans la préservation de la paix dans le monde

¹⁴ Sans pourtant donner à penser qu'il peut être rentable de lancer un programme de prolifération pour négocier ensuite son arrêt !

celles-ci pourraient laisser accroire que l'on cèderait à la politique de chantage de cet « Etat-voyou » ! L'aventure irakienne, jugée à l'aune de ce critère, a malheureusement été fortement contreproductive puisque l'on a précisément laissé la Corée du Nord affirmer qu'elle s'était dotée d'un armement nucléaire au moment même où l'on envahissait l'Irak, alors que l'on n'y devait retrouver aucune arme de destruction massive. Dans le même ordre d'idée, le traitement conciliant pratiqué à l'égard du Pakistan, en particulier depuis les attentats du 11 septembre, réévalué à la lumière des dangers de la prolifération, apparaît tout à fait préoccupant. N'oublions pas que les pays dits « du seuil » - séquelles de 60 ans d'âge atomique - sont en nombre important ! Le traitement du cas iranien par la communauté internationale aura ainsi une valeur d'exemple ; il jouera sans doute un rôle fondamental dans l'élaboration des stratégies de ces derniers pays.

Les autres politiques possibles pour l'Occident – en rien exclusives des stratégies esquissées ci-dessus – consisteraient à développer des boucliers anti-missiles et à recourir à des frappes ciblées sur les installations nucléaires suspectes. Mais ces alternatives ne constituent en rien des panacées ; elles pourraient même dans certain cas se révéler contre-productives : en élevant le niveau global de la violence internationale ou bien en concourant au sentiment général d'insécurité. Il importe donc de n'en user qu'avec parcimonie, au profit des stratégies plus souples que l'on a décrites antérieurement. Ces dernières s'avéreront sans doute plus efficaces à long terme, mais à condition qu'elles soient menées avec détermination, et conduites avec l'assentiment de l'ensemble de la communauté internationale.