



Vers un Moyen-Orient exempt d'armes nucléaires : Qu'attendre de la Conférence d'examen de 2010 du TNP ?

IRVING LEWIS

*Candidat au doctorat en science politique, Université Laval et Chercheur associé à la
Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques
Université du Québec à Montréal*

La 8^{ème} Conférence quinquennale d'examen du Traité de non-prolifération (TNP) se tiendra, à New York, au siège des Nations Unies, du 3 au 28 mai 2010. Parmi la multitude de sujets qui seront à l'ordre du jour des travaux, la désormais historique problématique de la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient (ZEANMO) fera certainement l'objet de discussions houleuses, vu le nombre impressionnant de rapports et documents de travail (une trentaine!) qui ont été présentés par les délégations, lors des trois sessions du Comité préparatoire (*Preparatory Committees - PrepComs*), qui se sont tenus en 2007, 2008 et 2009 respectivement à Vienne du 30 avril au 11 avril, à Genève du 28 avril au 9 mai et à New York du 4 au 15 mai, pour faciliter sa mise en place.

Une situation gelée depuis 1995

Suggérées par l'article VII du Traité de non-prolifération (TNP) qui préserve le droit des États de « conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs », les zones exemptes d'armes nucléaires (ZEAN) sont des zones dans lesquelles la possession, les essais, le transport et l'entreposage d'armes nucléaires, sont prohibés¹. Si leur création repose sur l'idée d'une corrélation directe entre désarmement nucléaire et paix, il faut reconnaître que leur établissement est aussi un fort moyen de renforcement de la structure de vérification du Traité, les inspections sans préavis de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) y étant possibles².

¹ Selon la résolution 3472B (XXX), en date du 11 décembre 1975, de l'Assemblée générale des Nations Unies, « par "zone exempte d'armes nucléaires", il faut entendre, en règle générale, toute zone reconnue comme telle par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, que tel ou tel groupe d'États, agissant dans le libre exercice de leur souveraineté, a établie en vertu d'un traité ou d'une convention aux termes duquel ou de laquelle : a) est défini le statut d'absence totale d'armes nucléaires auquel la zone sera soumise, avec la marche à suivre pour délimiter la zone; b) est établi un système international de vérification et de contrôle en vue de garantir le respect des obligations découlant de ce statut ».

² Comme en témoigne le document final de la Conférence d'examen du TNP de 2000, les ZEAN « améliorent la paix et la sécurité globale et régionale, renforcent le régime de non-prolifération et contribuent à la réalisation des objectifs du désarmement nucléaire ». Voir « Final Document on 2000

C'est donc un succès important à mettre à l'actif du régime de non-prolifération qu'il existe aujourd'hui six ZEAN³ regroupant une très forte majorité des 189 États parties au TNP : l'Antarctique (Traité de l'Antarctique, 1959), l'Amérique latine et les Caraïbes (Traité de Tlatelolco, 1967), le Pacifique Sud (Traité de Rarotonga, 1985), l'Asie du Sud-Est (Traité de Bangkok, 1995), l'Afrique (Traité de Pelindaba, 1996) et l'Asie centrale (Traité de Semipalatinsk, 2006). Mais si l'ambition est de créer d'autres ZEAN en Europe centrale, orientale et septentrionale, en Asie du Sud et en Asie du Nord-Est, le sentiment unanime est que c'est la création d'une ZEANMO qui urge compte tenu de l'instabilité dans laquelle est plongée la région depuis de nombreuses années.

En fait, la possibilité d'une telle zone avait été envisagée pour la première fois en 1974 par l'Iran et l'Égypte. Elle a dès lors été soutenue par un certain nombre de résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies⁴. En 1995, lors de la Conférence d'examen du TNP, elle a été au cœur des négociations pour la prorogation définitive du Traité et a également donné lieu à une résolution⁵ dont l'importance a été réaffirmée à la Conférence de 2000. Mais depuis cette date, rien n'a pu être obtenu principalement parce qu'Israël refuse toujours d'adhérer au TNP et de soumettre ses installations nucléaires aux garanties de l'AIEA⁶. En réalité, la question de l'adhésion de l'État hébreu au Traité n'est pas si simple : doit-il le faire en tant qu'État doté de l'arme nucléaire (EDAN) ou en tant qu'État non doté de l'arme nucléaire (ENDAN) ?

Implicitement, la première option semble être écartée par le texte lui-même, en tout cas, dans sa version actuelle, car, il ne reconnaît comme EDAN que ceux ayant fait exploser un dispositif nucléaire militaire avant le 1^{er} janvier 1967. Mais globalement, deux visions contraires s'opposent : d'une part, ceux qui la soutiennent à condition qu'Israël adopte et respecte les obligations qui s'appliquent aux puissances nucléaires déclarées en vertu du Traité ; et d'autre part, ceux qui la rejettent et qui souhaitent que le pays adhère au Traité en tant qu'ENDAN. Les premiers justifient leur position par le fait que cette reconnaissance favoriserait une plus grande responsabilité et un meilleur contrôle, grâce aux mesures de surveillance et aux initiatives internationales visant à empêcher les transferts, le commerce et la prolifération des technologies et matières nucléaires, alors que les deuxièmes fondent leur rejet sur deux arguments principaux : premièrement, admettre d'autres pays que les cinq puissances nucléaires officielles va à l'encontre de

Review Conference of the Parties to the treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons », Volume 1, NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II).

³ Il faut aussi noter qu'un statut de « pays exempt d'armes nucléaires » a été unilatéralement adopté par l'Autriche et la Mongolie au travers de leurs législations nationales. Voir la carte mondiale des ZEAN à la fin de ce document.

⁴ Chaque année, depuis 1980, l'Assemblée générale adopte, par consensus, une résolution sur la question, tout comme elle le fait, depuis 1979, sur le risque de prolifération nucléaire au Moyen-Orient.

⁵ NPT/CONF.1/1995/32/RES/1.

⁶ Malgré la politique d'ambiguïté nucléaire adoptée, depuis 1965 (date de l'inauguration de la centrale nucléaire de Dimona dans le Néguev) par tous ses dirigeants, et qui se traduit souvent par le refrain selon lequel « Israël ne possède pas d'arme nucléaire et ne sera pas le premier pays à l'introduire au Moyen-Orient », il est largement admis que l'État hébreu dispose d'un arsenal nucléaire composé de 100 à 200 armes. D'ailleurs, lors des *PrepComs*, de nombreux États, les non-alignés en l'occurrence, n'ont pas hésité à rappeler la déclaration faite le 11 décembre 2006, par le Premier ministre israélien, à la télévision allemande, et dans laquelle ce dernier reconnaissait que son pays possédait la bombe.

l'accord originel du TNP, ce qui reviendrait à trahir ceux qui y ont adhéré et renoncé à leurs propres options nucléaires en se fondant sur l'idée qu'il n'y aurait jamais d'autres États nucléaires que les États-Unis, la Russie, la Grande-Bretagne, la France et la Chine; et deuxièmement, reconnaître un autre État nucléaire reviendrait à récompenser l'attitude de prolifération une fois le seuil nucléaire franchi. La reconnaissance constituerait donc une pente glissante ou le début d'une prolifération plus importante, et ne ferait qu'encourager les États qui considèrent les armes nucléaires comme un instrument de puissance et de sécurité ou de dissuasion régionale ou internationale⁷.

Si l'hostilité envers l'État hébreux -illustrée, entre autres, par les discours souvent osés du Président iranien, Mahmoud Ahmadinejad, appelant à le rayer de la carte- continue de justifier la non adhésion du pays au TNP (David Bergmann, premier président de la Commission israélienne à l'énergie atomique ne disait-il pas que seule la possession d'armes nucléaires garantie que « les Juifs ne seraient plus jamais conduits comme des agneaux à l'abattoir » ?), il faut avouer qu'Israël pourrait avoir de plus en plus de mal à conserver indéfiniment son monopole nucléaire au Moyen-Orient, tout comme le monopole nucléaire américain fut lui-même de courte durée dans le temps⁸. Les frappes chirurgicales, à l'instar de celles menées contre la centrale nucléaire irakienne « Osirak », en 1981, et contre une installation suspecte syrienne, en 2007, ne permettront pas encore longtemps au pays de rester le seul ÉDAN (*de facto*) de la région (d'ailleurs une telle opération semble difficile à mettre en œuvre contre les sites nucléaires iraniens)⁹. De nombreux analystes s'accordent pour dire que la perspective d'une cascade de prolifération qui verrait, si l'Iran parvenait à se doter de la bombe, des États comme l'Égypte, la Syrie et l'Arabie Saoudite, entre autres, se lancer dans des aventures nucléaires militaires est plus qu'envisageable. Au cours des *PrepComs*, la Ligue des États arabes elle-même a attiré l'attention sur le risque de remise en cause du statut quo régional : « Malheureusement, le refus immuable d'Israël d'adhérer au TNP représente une menace pour la sécurité et la stabilité des États arabes, qui sont tous parties au TNP, et pourrait les amener à changer de stratégie »¹⁰. Et à l'Égypte de préciser : « Si l'on continue au cours du présent cycle d'examen à ne pas régler la question des capacités nucléaires israéliennes, on affaiblira encore le TNP parce que l'on conduira inévitablement d'autres États de la région à réévaluer les avantages procurés par le Traité et la mesure dans laquelle il répond à leurs préoccupations légitimes en matière de sécurité »¹¹.

⁷JOHNSON Rebecca, « Le TNP est-il à la hauteur pour lutter contre la prolifération? », *Forum du Désarmement*, No. 4, 2204, pp. 11-12.

⁸BARAK Eitan, « Le moment est-il venu pour Israël de réévaluer l'idée d'une adhésion au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ? », *Forum du Désarmement*, No. 1, 2006, p. 104.

⁹ Sur le sujet, voir notre analyse. LEWIS Irving « L'intervention nucléaire permet-elle réellement de mettre fin à la nucléarisation d'un pays? », *Multipol*, juillet 2007, <<http://www.multipol.org>>.

¹⁰ NPT/CONF.2010/PC.I/WP.28.

¹¹ NPT/CONF.2010/PC.II/WP.20.

Quelles avancées pour 2010 ?

C'est donc convaincus que la « la stabilité d'une région ne peut être atteinte s'il y existe des déséquilibres flagrants en matière de capacités militaires, en particulier si la possession d'armes nucléaires permet à une partie de menacer ses voisins et la région »¹² que le Mouvement des États non alignés, la Ligue des États arabes, l'Égypte et l'Iran, rappelant les recommandations de la résolution de 1995, ont encore une fois appelé Israël à adhérer au TNP sans restriction ni condition aucune, et à placer toutes ses installations nucléaires sous le régime des garanties généralisées de l'AIEA¹³. Pour suivre l'application de ces deux recommandations, les deux groupes d'États ont notamment appelé à la création d'un comité permanent composé de membres du bureau de la Conférence de 2010 et qui fera rapport à la Conférence de 2015 et à son Comité préparatoire¹⁴. Dans la même logique d'institutionnalisation « d'un processus clairement défini, et débouchant sur des mesures concrètes, dans le cadre duquel tous les États parties au Traité joueront un rôle actif en ce qui concerne le suivi et l'application de la résolution [à défaut de quoi] la crédibilité du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires finirait par être compromise », l'Égypte pense que la Conférence de 2010 devrait, entre autres :

- appeler les cinq EDAN officiellement, dans le contexte de la responsabilité principale qui leur incombe pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales en tant que membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), à convoquer sous leurs auspices, d'ici 2011, une conférence de tous les États du Moyen-Orient chargée de conclure un traité juridiquement contraignant et internationalement et effectivement vérifiable créant une ZEANMO;
- appeler l'AIEA à réduire le niveau des programmes techniques, de la coopération et des activités dans le domaine nucléaire avec Israël tant que celui-ci n'aura pas adhéré au TNP en qualité d'ENDAN et n'aura pas conclu un accord de garanties généralisées avec elle pour soumettre toutes ses installations nucléaires à des garanties intégrales, de manière à favoriser les progrès vers l'application universelle du Traité et à renforcer la crédibilité et l'efficacité de cet instrument;
- demander aux États parties d'interdire la coopération technique nucléaire avec les institutions et scientifiques israéliens, y compris l'exportation de toutes technologies et de toutes composantes sensibles ou à double usage tant que l'État hébreux n'aura pas adhéré au Traité¹⁵.

La dernière proposition est particulièrement soutenue par l'Iran qui a par ailleurs appelé la Conférence à créer un organe subsidiaire de la Grande Commission II (consacrée aux « garanties » et aux « ZEAN »), sur le Moyen-Orient, chargée de faire des recommandations concrètes sur des étapes nécessaires à l'application de la résolution de

¹² NPT/CONF.2010/PC.I/WP.7.

¹³ De leurs côtés, tous les autres pays de la région, qui ne l'ont pas encore fait, ont été invités à ratifier, dès que possible l'accord de garanties de l'Agence et son Protocole additionnel.

¹⁴ NPT/CONF.2010/PC.I/WP.7; NPT/CONF.2010/PC.I/WP.28; NPT/CONF.2010/PC.II/WP.2; NPT/CONF.2010/PC.III/WP.23; NPT/CONF.2010/PC.I/WP.13.

¹⁵ NPT/CONF.2010/PC.I/WP.13; NPT/CONF.2010/PC.II/WP.20.

1995 et sur des mesures visant à « contraindre » Israël à accéder au TNP¹⁶. Car, pour lui, le programme nucléaire de ce pays, et non le sien, reste le véritable obstacle à l'avènement d'un Moyen-Orient exempt d'armes nucléaires. Fustigeant donc les fortes pressions pour qu'il renonce à son droit inaliénable d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques alors que la communauté internationale reste silencieuse sur les armes nucléaires israéliennes, Téhéran n'a pas manqué l'occasion, lors des *PrepComs*, de préciser les choses¹⁷ : « Par comparaison avec les autres pays du Moyen-Orient, l'Iran a adhéré à un nombre exceptionnel d'instruments relatifs à la non-prolifération et au désarmement, ce qui atteste non seulement son engagement résolu dans ces deux causes mais aussi son attachement au noble but qu'est la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient » dont il est d'ailleurs l'initiateur. C'est donc « l'adhésion inconditionnelle du régime sioniste au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et la conclusion d'un accord de garanties généralisées avec l'AIEA » qui contribueraient à la création d'une ZEANMO. Et d'ajouter : « À l'heure actuelle, l'entité sioniste est le seul pays de la région à n'avoir pas adhéré au Traité [...] Israël, certain du soutien politique et militaire des États-Unis, n'a pas adhéré au [TNP], ni soumis ses installations nucléaires au régime des garanties intégrales de l'AIEA. Il n'a même pas déclaré son intention [de le faire]. Les activités nucléaires clandestines qu'Israël mène avec l'appui des États-Unis menacent profondément la paix et la sécurité régionales et internationales, tout en mettant en péril le régime de non prolifération».

Or, pour de nombreux États occidentaux (Australie, Canada, États-Unis, Royaume-Uni par exemple), la création d'une ZEANMO serait de plus en plus comprise si le régime islamique ne suspendait pas son programme d'enrichissement de l'uranium et ne rétablissait pas la confiance conformément aux différentes résolutions du CSNU, en l'occurrence les résolutions 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), et 1835 (2008). En même temps, ils reconnaissent que le projet serait de moins en moins viable si aucune issue n'était trouvée au conflit israélo-palestinien. Partant de là, l'Australie appelle à la relance du processus de paix dans la région. Celui-ci devrait être fondé sur la reconnaissance du droit d'Israël d'exister en paix et la prise en compte des aspirations légitimes du peuple palestinien¹⁸. Ce qui n'est pas sans rappeler les deux conditions, qui, selon Georges Perkovich, devraient être remplies pour faire du Moyen-Orient une ZEAN : premièrement, que les États arabes, l'Iran et les différents groupes armés de la région reconnaissent ouvertement à Israël le droit d'exister, de même que ce dernier reconnaisse le droit des Palestiniens à l'existence, à la sécurité et à un État ; et deuxièmement, des négociations ne pouvant intervenir qu'entre des parties qui reconnaissent réciproquement leur légitimité, que celles visant à créer une ZEANMO impliquent impérativement toutes les parties constituantes de la région¹⁹.

¹⁶ NPT/CONF.2010/PC.II/WP.3.

¹⁷ NPT/CONF.2010/PC.I/14; NPT/CONF.2010/PC.I/WP.58; NPT/CONF.2010/PC.II/6; NPT/CONF.2010/PC.II/WP.3; NPT/CONF.2010/PC.III/7; NPT/CONF.2010/PC.III/WP.1.

¹⁸ NPT/CONF.2010/PC.II/9; NPT/CONF.2010/PC.III/3.

¹⁹ PERKOVICH Georges, « Renforcer les règles et normes de non-prolifération : le cas de l'Inde, du Pakistan et d'Israël », *Forum de Désarmement*, No. 4, 2004. p. 30.

Le Royaume-Uni s'inscrit dans la même mouvance en reconnaissant les « incidences du conflit israélo-palestinien sur les initiatives internationales visant à créer une zone exempte d'armes de destruction massive dans la région » et en prônant pour la reprise des « pourparlers sur la base des résolutions 242 (1967), 338 (1973) et 1397 (2002), et du principe "terre contre paix" »²⁰. Pour les États-Unis, il est on ne peut plus clair qu'« aucune initiative visant à instaurer une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient ne saurait donner de résultat durable si elle ne fait pas cas de la situation et de la dynamique de la région sur le plan politique et en matière de sécurité »²¹. Les deux États se sont d'ailleurs engagés, lors de la dernière *PrepCom*, à considérer sérieusement les propositions faites par les différents États et groupes d'États pour parvenir à la réalisation de cette ZEANMO. De même, les ministres des affaires étrangères du G8, réunis à Gatineau (Québec, Canada), fin mars dernier, en prélude au sommet de Muskoka, ont promis d'œuvrer dans ce sens : « Nous réaffirmons que la Résolution sur le Moyen-Orient a été un élément essentiel du résultat de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP de 1995. Nous allons donc travailler avec tous les États intéressés pour prendre des mesures concrètes en vue de la mise en œuvre intégrale de cette résolution. En particulier, nous réaffirmons notre soutien à la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et autres armes de destruction massive ainsi que leurs vecteurs »²², pouvait-on lire dans leur déclaration finale sur la non prolifération nucléaire, le désarmement et les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire qui se voulait une contribution à la Conférence d'examen du TNP de 2010.

Reste que ces engagements soient véritablement traduits en actes concrets, par les délégations de ces pays, lors des travaux en commission. Particulièrement, on attend des États-Unis, du Royaume-Uni et de la Russie, ne serait-ce qu'en leur qualité de dépositaires du TNP et de « co-sponsors » de la résolution de 1995, qu'ils fassent preuve de beaucoup plus de leadership dans la gestion de ce dossier. Car, des avancées qui y seront réalisées dépendra la réussite de la Conférence de 2010. Mais pas seulement. Des résultats qui déboucheront des négociations sur la question dépendra l'avenir du désarmement nucléaire général et complet : le « monde libre d'armes nucléaires » si cher à Barack Obama dépendra fondamentalement du « Moyen-Orient libre d'armes nucléaires » si cher à l'Égypte et l'Iran.

²⁰ NPT/CONF.2010/PC.I/10.

²¹ NPT/CONF.2010/PC.II/WP.33. On l'aura remarqué, Washington et ses alliés préfèrent beaucoup plus parler de « zone exempte d'armes de destruction massive » que de « zone exempte d'armes nucléaires ». Une stratégie de promotion de la première au détriment de la seconde et visant à détourner l'attention des armes nucléaires israéliennes pour se focaliser sur les armes chimiques et biologiques des autres pays de la région qui est malheureusement de nature à fragiliser la réalisation de la ZEANMO. La même manœuvre politique est souvent adoptée par Israël dans les négociations internationales. Ainsi, par exemple, à la Conférence de désarmement de 2003, Israël qui disait ne pas s'opposer à une ZEANMO nota toutefois qu'il souhaiterait plutôt voir l'établissement, au Moyen-Orient, « d'une zone exempte de missiles balistiques et/ou d'armes biologiques, chimiques et nucléaires », faisant ainsi référence au programme balistique iranien aux armes chimiques et biologiques syriennes et égyptiennes. Voir notamment LEVY Yaakov, «Statement to the Conference on Disarmament», 30 janvier 2003.

²² Déclaration des ministres des Affaires étrangères du G8 sur la non-prolifération nucléaire, le désarmement et les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire : Une contribution à la conférence d'examen du TNP en 2010, 30 mars 2010.

