



SORTIR DE LA DEPLORATION COMMENT LA CRISE DU TRAITE SUR LA NON-PROLIFERATION PEUT SERVIR SES OBJECTIFS

BENOÎT PÉLOPIDAS

*Doctorant en sciences politiques à Sciences Po (Paris) et à l'Université de Genève et
chercheur invité au James Martin Center for Nonproliferation Studies
(Monterey Institute of International Studies, Monterey, USA)*

bpelopidas@miis.edu

Le Traité sur la non-prolifération (TNP) est en crise, et avec lui, l'ensemble du régime de non-prolifération. Aussi prématurés que soient les jugements sur l'issue de la huitième conférence de réexamen qui se tient actuellement à New York, le lecteur déjà agacé par ce poncif, aussi vieux que le traité lui-même, devrait s'attendre à un refrain étrangement familier dans quelques jours. Le Moyen-Orient, la possibilité d'un calendrier contraignant pour le début des discussions sur le désarmement et le protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA retiendront probablement l'attention ; suivant les perspectives, on aura évité l'effondrement du régime ou on se sera encore rapproché de l'abîme, mais crise il y aura, à n'en pas douter.

En dépit de l'adoption du traité de Pelindaba qui fait de l'Afrique et, par extension, de l'ensemble de l'hémisphère Sud, une zone exempte d'armes nucléaires, les développements des cinq dernières années alimentent, il est vrai, la tendance naturelle des observateurs des questions nucléaires.¹ La précédente conférence de réexamen, qui s'est tenue en 2005, a ainsi été considérée comme « le plus gros échec de l'histoire de ce traité » par un analyste.² Depuis, les aléas de la crise iranienne, les soupçons portés sur la Syrie après le bombardement par l'armée israélienne d'une installation soupçonnée d'abriter un réacteur nucléaire le 6 septembre 2007, la modernisation et la pérennisation des arsenaux des Etats dotés alimentent les discours sur la crise du TNP. La reconnaissance de la Corée du Nord comme puissance dotée de l'arme nucléaire après l'essai de mai 2009 a révélé une faiblesse du traité et une nouvelle vulnérabilité.³ Ainsi, le régime de Kim-Jong Il a utilisé l'article X-1 qui permet le retrait d'un Etat membre sous certaines conditions pour quitter le traité en 2003 et finaliser un programme nucléaire.⁴ Paradoxalement, le retrait de la Corée du Nord et la quasi-universalité du TNP le placent dans une situation de vulnérabilité nouvelle. Les quatre Etats extérieurs,

¹ William ARKIN, « The Sky-is-still-falling profession », *Bulletin of the Atomic Scientists*, avril 1994.

² Harald MÜLLER, « The 2005 NPT Review Conference : Reasons and Consequences of Failure and Options for Repair », Weapons of Mass Destruction Commission, Paper n°31, août 2005, p. 3. Disponible à l'adresse <http://wmdcommission.org/files/N031.pdf> (consulté le 20 mai 2010).

³ Le 9 octobre 2006, la Corée du Nord avait procédé à un premier essai mais certains analystes l'avaient considéré comme un échec.

⁴ La validité du retrait nord-coréen est encore discutée par les juristes.

Israël, Inde, Pakistan et Corée du Nord, étant déjà dotés d'un système d'armes nucléaires, le risque de prolifération est désormais circonscrit aux membres du traité. Un nouveau cas de prolifération signifierait alors soit la répétition du scénario nord-coréen, altérant plus encore la crédibilité du TNP comme instrument de non-prolifération, soit le franchissement du seuil nucléaire sans sortir du traité, ce qui lui causerait un préjudice plus lourd encore. Plutôt que d'ajouter à une abondante littérature qui présente une fâcheuse tendance à la répétition, demandons-nous si cette situation de crise ne peut pas être féconde pour les objectifs poursuivis par le traité.⁵

Laissons de côté la question de l'accès aux usages pacifiques de l'atome et de leur délicate articulation avec l'objectif de non-prolifération. On remarque alors qu'en dépit des divergences d'interprétation des objectifs du Traité et de l'équilibre entre ces trois piliers – non-prolifération, désarmement, usages pacifiques de l'atome – d'un pays à l'autre et au fil du temps, la diminution de la taille globale des arsenaux nucléaires couplée à la non-prolifération⁶ semble l'objectif minimal des Etats membres.

La crise du traité et du régime de non-prolifération peut servir ces deux objectifs dans la mesure où elle offre une occasion de remettre en question la désirabilité des systèmes d'armes nucléaires et leur rôle dans l'histoire au cours des soixante cinq dernières années.

En effet, les zéloteurs du traité en font le dernier rempart qui nous a protégés, nous protègera et nous protégera contre l'augmentation imminente et massive du nombre d'Etats dotés de l'arme nucléaire. Ce portrait, qui érige le TNP en condition nécessaire et suffisante du renoncement à la prolifération, n'est pas seulement historiquement inexact. Il est contreproductif du point de vue des objectifs de non-prolifération et de réduction des armements puisqu'il entretient l'idée qu'un système d'armes nucléaires est intrinsèquement désirable.⁷

L'adhésion au Traité n'a pas empêché les Etats qui le souhaitent de s'en doter, disent les voix plus critiques, avec l'assistance ou l'indulgence de puissances déjà dotées ou, plus récemment, de réseaux transnationaux clandestins. Elles pointent du doigt les exemples de la Corée du Nord et de l'Irak qui ont bénéficié d'assistance technique dans le cadre de son appartenance au Traité et iront parfois jusqu'à dire que ce n'est qu'une coquille vide reflétant les rapports de forces entre nations. D'aucuns ajouteront qu'il n'est de ce fait qu'un mal assumé vestige de la domination coloniale. Quel que soit l'argument, poussons-le jusqu'au bout et la crise révélera son apport possible. Si la maximisation des gains relatifs des Etats les uns par rapport aux autres est la loi d'airain des relations internationales, qu'un traité ne saurait que poliment voiler, elle n'a conduit que 39 Etats à rechercher à se doter d'un système d'armes nucléaires au cours des soixante cinq dernières années.⁸ Et ce chiffre représente

⁵ Pour un passage en revue des développements des dernières années et de la littérature sur le rôle du TNP comme inhibiteur de la prolifération, cf. William POTTER, « The NPT and the sources of nuclear restraint », *Daedalus*, vol. 139 n°1, hiver 2010.

⁶ Nous adoptons ici la compréhension la plus consensuelle possible, évitant les discussions sur les problèmes de « stabilité stratégique » lorsque les arsenaux auront atteint une taille très réduite.

⁷ Nous n'entrons pas dans le débat, qui persiste seulement dans les cercles universitaires, sur la possibilité qu'une « prolifération » lente et encadrée soit un bien. La plupart des analystes et la quasi-totalité des acteurs politiques se rangent dans le camp des opposants à cette idée. La formulation classique de ce débat se lit dans Scott SAGAN et Kenneth WALTZ, (ed.), *The Spread of Nuclear Weapons. A Debate Renewed*, New York, W. W. Norton, 2002.

⁸ Pour les origines de ces chiffres et un prolongement de l'analyse présentée ici, nous nous permettons de renvoyer à Benoît Pélolidas, « Du fatalisme en matière de prolifération nucléaire. Retour sur une représentation

l'estimation la plus pessimiste. Plus encore, en l'état de la connaissance actuelle, aucun nouveau programme nucléaire militaire n'a été lancé au cours des vingt dernières années.⁹

L'objection selon laquelle l'absence de ressources suffirait à rendre compte de cette absence d'intérêt pour les armes nucléaires est aussi fréquente que mal fondée. D'une part, des États technologiquement et économiquement capables de se doter de l'arme nucléaire ne l'ont opiniâtrement pas fait, en dépit des prévisions tout aussi persistantes des analystes, sur les cas japonais et allemand par exemple. D'autre part, sans attendre l'ère des réseaux de prolifération du pakistanais Abdul Qadeer Khan, qui ont conduit des États aussi démunis que le Pakistan et la Corée du Nord à se doter de l'arme nucléaire, il convient de se rappeler que la Chine de Mao Tsé-Toung a lancé un programme nucléaire militaire en 1954-1955 qui a été mené à bien en dix ans alors que la situation économique du pays était plus que précaire.¹⁰

Il ne s'agit ni de sous-estimer les périls de la situation actuelle ni de s'en réjouir avec un pédantisme irresponsable. Constatons simplement que la déploration n'a pas servi les objectifs de non-prolifération et de réduction des armements alors que l'idolâtrie du traité nourrit celle de la bombe. Dans une telle situation, il nous semble plus fécond d'observer que la crise appelle à porter attention à la rareté de l'intérêt pour un système d'armes nucléaires, qui ne saurait être réduite à une contrainte juridique ou capacitaire. A une compréhension strictement juridique du traité qui conduirait à souhaiter une très improbable réforme¹¹, préférons une compréhension politique, au sens noble du terme, du régime de non-prolifération comme processus institutionnalisé de négociations sur le rôle que l'on souhaite accorder à l'arme nucléaire.¹² En effet, seule une compréhension politique de l'histoire nucléaire ouvre la possibilité d'un souci de préservation du traité qui rende possible le changement dans la durée et sans violence.



Chaire Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques
Raoul Dandurand Chair
of Strategic and Diplomatic Studies

opiniâtre », *Revue suisse de science politique*, vol. 15 n°2, été 2009 et « La couleur du cygne sud-africain. Le rôle des surprises dans l'histoire nucléaire et les effets d'une amnésie partielle », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. XI, 2010.

⁹ Des doutes subsistent quant à la finalité du programme iranien, lancé dans les années 1950 même s'il n'a pas été continu ni bénéficié d'un degré de priorité constant jusqu'à aujourd'hui.

¹⁰ Cf. John LEWIS et Litai XUE, *China Builds the Bomb*, Palo Alto, Stanford University Press, 1988 et Jacques HYMANS, « How Did China Nuclear Weapons Project Succeed? », papier présenté à la 51^{ème} convention de l'*International Studies Association*, Nouvelle Orléans, février 2010. Précisons toutefois, à l'encontre de l'interprétation courante faite du cas chinois, que le succès de ce programme nucléaire ne doit pas suggérer la facilité de l'accomplissement d'un tel programme. Par exemple, quelques mois plus tard seulement, la Chine maoïste lance un programme de sous-marin nucléaire auquel Pékin accord également un degré de priorité très élevé, mais il ne verra jamais le jour, notamment du fait de la Révolution Culturelle qui débute en 1966.

¹¹ Jayantha DHANAPALA, « The Management of NPT Diplomacy » *Daedalus*, vol. 139 n°1, hiver 2010, p. 67.

¹² Dès lors, le succès de la conférence d'examen ne saurait se jauger à la seule aune de l'existence d'un document final. Pour une intéressante analyse comparative des précédentes conférences sous cet angle, cf. *Ibid.*, p. 59-61.