

LA LOYAUTE DANS L'ORGANISATION DE LA SECURITE INTERNATIONALE : LE CAS DU DESARMEMENT ET DE LA NON-PROLIFERATION DES ARMES NUCLEAIRES

Jean KLEIN

Dans la mesure où la loyauté implique le respect des conventions que l'on a librement acceptées et l'exécution de bonne foi des engagements que l'on a pris, il est permis de s'interroger sur la probité du comportement de certains acteurs étatiques dans le domaine du désarmement. En effet, depuis la fin de la première guerre mondiale, les Etats tentent de conclure des accords en vue de réduire leurs forces armées et leurs armements et cette entreprise est censée s'inscrire dans la perspective d'un renforcement de la sécurité internationale. Sous l'impulsion du président américain Woodrow Wilson, les membres de la Société des Nations (SDN) ont ainsi reconnu que le maintien de la paix exigeait la « réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune » (Art. 8 du Pacte de la SDN). Mais dès l'origine des malentendus ont surgi sur le lien qu'il convenait d'établir entre les clauses militaires du traité de Versailles et les stipulations de l'article 8 du Pacte de la SDN. Pour la France et les pays de l'Entente, le désarmement unilatéral de l'Allemagne avait sa raison d'être indépendamment des efforts qui seraient déployés ultérieurement pour parvenir à un désarmement général puisqu'il s'agissait de priver l'ancien adversaire des moyens dont il avait usé pour commettre ses agressions et de favoriser par ce biais l'établissement d'une paix durable sur le continent européen. Pour l'Allemagne, les contraintes qu'elle subissait au plan militaire n'étaient justifiées que si les vainqueurs s'engageaient à leur tour dans la voie du désarmement et, après son admission à la SDN en 1926, elle invoquera l'égalité des droits pour obtenir un allègement des contrôles exercés sur la *Reichswehr*. Après l'avènement du IIIème Reich, elle rompra avec la SDN et brisera ostensiblement les liens qui entravaient le développement de son appareil militaire.

Sécurité et désarmement : une relation ambiguë.

Sous la République de Weimar, la (dé)loyauté de l'Allemagne en matière de désarmement est sujette à controverses puisqu'elle n'avait pas dissimulé son refus du « Diktat » de Versailles et que même les dirigeants du *Zentrum* catholique et du parti social-démocrate ne se sentaient pas tenus de respecter les conditions de paix draconiennes imposées par les vainqueurs. Bien avant l'accession au pouvoir de Hitler, les autorités allemandes avaient usé de toutes sortes de subterfuges pour tromper la vigilance des inspecteurs chargés du contrôle du désarmement et avaient donné toute latitude au général von Seeckt pour poser les jalons de la reconstitution d'une force militaire digne de ce nom. On sait que le réarmement clandestin du Reich¹ a été amorcé dans les années 1920, qu'il a bénéficié du concours de la Russie soviétique après la conclusion du traité de Rapallo et qu'il n'a pas été interrompu pendant les années fastes marquées par la politique conciliatrice de Gustav Stresemann et l'apurement des contentieux de l'Allemagne avec ses voisins occidentaux. Lorsque des violations étaient relevées elles ne faisaient pas toujours l'objet de remontrances et la réinsertion de l'Allemagne dans le concert des nations a conduit à la

¹ Sur ces questions l'ouvrage de référence est la thèse de Georges Castellon, *Le réarmement clandestin du Reich (1930-1935) vu par le 2ème bureau de l'EMA*, Paris, Plon, 1954. Voir également Michael Salewski, *Entwaffnung und Militärkontrolle in Deutschland 1919-1927*, Munich, R. Oldenbourg Verlag, 1966.

cessation de l'activité des commissions de contrôle interalliées à partir du 1^{er} janvier 1927. Ainsi, l'expérience du désarmement de l'Allemagne au lendemain de la première guerre mondiale n'a pas été concluante et il serait illusoire de fonder de trop grands espoirs sur l'application de mesures analogues dans d'autres régions du monde. Les vicissitudes de la réglementation des armements de l'Irak après la guerre du Golfe sont éloquentes à cet égard.

Le constat est tout aussi décevant au plan des tentatives de réductions concertées des forces nationales des Etats membres de la SDN. Dans les années 1920, la question fut débattue dans le cadre de la commission préparatoire à la conférence du désarmement mais les projets déposés par la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique étaient difficilement conciliables. Pour la France, la sécurité était une requête prioritaire et sa position pouvait se résumer par le triptyque d'Aristide Briand : arbitrage, sécurité, désarmement. Les Anglo-Saxons faisaient preuve en la matière d'une plus grande ouverture et proclamaient le principe du désarmement universel. Toutefois, il n'était pas question qu'ils sacrifient leurs forces navales et aériennes qui étaient les symboles de leur puissance et les instruments privilégiés de leurs politiques de sécurité. Quant à l'Union soviétique, elle se complut dans l'énoncé de projets maximalistes² qui n'avaient aucune chance d'être agréés d'autant qu'elle était fort discrète sur les voies et les moyens pour réaliser un programme aussi ambitieux que le désarmement général et complet.

D'un point de vue éthique, on est tenté de suspecter la bonne foi des Etats engagés dans ce processus diplomatique et de conclure à l'absence d'une volonté politique de remplir les obligations de l'article 8 du Pacte de la SDN. Mais pouvait-on reprocher à la France qui avait subi trois invasions en moins de cent ans et dont le territoire avait été le principal théâtre d'opérations sur le front occidental de se préoccuper de sa sécurité et d'en faire le préalable à tout désarmement ? Si son obsession de la sécurité a fait obstacle au désarmement entre les deux guerres on pourrait formuler des jugements tout aussi sévères à l'encontre de l'Angleterre et des Etats-Unis, de sorte que les responsabilités de l'échec sont largement partagées. Lorsque la conférence du désarmement s'ouvrit à Genève en 1932, le contexte international n'était pas favorable au succès de cette entreprise. La "montée des périls" en Asie et en Europe et l'impuissance de la SDN face à la crise provoquée par la politique agressive du Japon en Mandchourie ne prédisposaient pas les démocraties à baisser la garde. De toute manière l'exercice n'avait plus grande signification après que le Japon et l'Allemagne se furent retirés de la SDN et que le chancelier Hitler eut annoncé la réalisation d'un vaste programme d'armement et entrepris avec méthode et persévérance le démantèlement du système de Versailles.³ La dernière proposition qui retint l'attention de la conférence du désarmement fut la note française du 17 avril 1934 présentée à Genève le mois suivant par le Ministre français des affaires étrangères, Louis Barthou. La France acceptait en termes vagues la continuation des travaux de la conférence mais prenant acte du réarmement de l'Allemagne, elle refusait de désarmer. Il s'ensuivit une passe d'armes avec le représentant britannique qui reprochait implicitement à la France de faire obstacle à une entente; puis la conférence se mit en sommeil et la page du désarmement de la SDN était définitivement tournée.⁴

2 Voir les propositions faites par le délégué soviétique Maxime Litvinov à la IV^{ème} session de la commission préparatoire à la conférence du désarmement en 1927

3 Sur les traités de paix conclus au lendemain de la première guerre mondiale et sur le déclin du système mis en place par les vainqueurs, on peut consulter le livre de Pierre Rain, *L'Europe de Versailles 1919-1939. Les traités de paix, leur application, leur mutilation*, Paris, Payot, 1945

4 Voir Jean-Baptiste Duroselle : "La décadence. 1932-1939" (chapitre III) - Paris, Imprimerie nationale, 1985

Il faudra attendre la fin de la seconde guerre mondiale et la création de l'Organisation des Nations Unies pour que le débat sur le désarmement soit repris sur une base nouvelle. Alors que le Pacte de la SDN était imprégné de l'idéalisme wilsonien et faisait du désarmement le pivot de la sécurité internationale, les rédacteurs de la charte de San Francisco avaient des prétentions plus modestes et n'y voyaient qu'un moyen parmi d'autres pour promouvoir la paix en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde" (article 26). L'accent était mis sur la réduction des dépenses militaires et le désarmement apparaissait surtout comme la résultante d'un système de sécurité collective dont la responsabilité incombait à titre principal aux cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. Par ailleurs, le bombardement de Hiroshima et de Nagasaki en août 1945 avait mis en évidence les capacités destructrices de l'arme atomique et les Nations Unies s'attachèrent en priorité à écarter la menace qu'elle faisait peser sur l'humanité. Le 24 janvier 1946, l'Assemblée Générale confia à une commission où étaient représentés les Etats membres du Conseil de Sécurité le soin d'étudier tous les aspects du problème et de faire des propositions en vue de garantir l'utilisation de l'énergie atomique à des fins exclusivement pacifiques. Le plan Baruch, présenté par les Etats-Unis le 16 juin 1946, était censé répondre à cette exigence puisqu'il confiait à un organe supranational, - *l'Atomic Development Authority* - la gestion directe de toutes les activités liées à l'atome et accordait aux inspecteurs chargés du contrôle des pouvoirs très larges pour leur permettre de s'acquitter efficacement de leur tâche. Une fois ce dispositif mis en place on procéderait à la destruction des armes nucléaires existantes et on proclamerait l'interdiction de leur fabrication à l'avenir. Toute violation de cette obligation serait qualifiée de crime contre l'humanité et réprimé comme tel.

Théoriquement le plan Baruch aurait permis de dénucléariser la planète mais il y avait peu de chances que Staline souscrivît à un projet qui aurait consacré le monopole atomique des Etats-Unis et placé l'URSS dans la dépendance d'une organisation dominée par des puissances potentiellement hostiles. En outre, elle n'aurait pu appliquer à sa guise les plans qu'elle avait définis pour rattraper les Etats-Unis dans un domaine jugé essentiel pour son développement économique et l'organisation de sa sécurité. Enfin, les Russes avaient une conception extensive du secret et ne pouvaient accepter que des inspecteurs internationaux aient librement accès à leurs installations militaires et se livrent à des activités d'espionnage sous couvert du contrôle du désarmement. Cinq jours après son dépôt, Andrei Gromyko rejeta le plan Baruch et fit une contre-proposition qui postulait l'interdiction immédiate de la production et de l'emploi des armes nucléaires et des autres armes de destruction massive. Cette formule était inacceptable pour les Etats-Unis qui fondaient leur sécurité sur la supériorité que leur conférait l'arme atomique et qui ne pouvaient y renoncer sans compromettre la défense de leurs intérêts dans le *rimland* eurasiatique à une époque où se manifestaient les premiers signes de la guerre froide. En tout cas, l'échec du plan Baruch dissipe les espoirs d'une réglementation internationale de l'énergie atomique et les pourparlers qui s'ouvrent en 1947 en vue de la réduction des armements de type classique ne connaîtront pas un meilleur sort.

Au cours des deux décennies suivantes on assiste à l'élargissement du club nucléaire et à une course accélérée aux armements, mais nul n'ose mettre en question le principe du désarmement qui est toujours à l'ordre du jour et fait l'objet de débats animés dans le cadre de instances compétentes de l'ONU. Vers le milieu des années 1950, une certaine détente dans les relations Est-Ouest favorise la reprise du dialogue et sur l'initiative de la France des plans de "désarmement progressif, équilibré et contrôlé" sont discutés dans le cadre d'un sous-

comité de la commission du désarmement qui siège à Londres de 1955 à 1957. La visée est ambitieuse puisqu'il s'agit d'éliminer les armes de destruction massive et de réduire d'une manière drastique les forces armées et les armements de type classique. Or cet objectif est hors de portée car à l'âge de "l'abondance nucléaire" (*nuclear plenty*) les techniques de vérification disponibles ne permettent pas de garantir avec certitude la destruction des stocks existants. Aussi un Etat de mauvaise foi pourrait-il aisément soustraire au contrôle des quantités suffisantes de matières fissiles et d'autres éléments pour se doter de la bombe et menacer la sécurité des Etats qui auraient loyalement appliqué les accords. Quant à la réduction des armements de type classique elle postule un échange préalable d'informations sur les forces en présence et la mise en oeuvre d'un contrôle comportant des inspections sur place. Or l'Union soviétique contestait cette forme de contrôle qu'elle assimilait à une "légalisation de l'espionnage" et il est probable que même des pays démocratiques n'auraient pas vu d'un bon oeil une inspection du désarmement fondée sur le principe du libre accès à toutes les installations militaires.

Les Etats-Unis furent les premiers à tirer argument des obstacles politiques et techniques qui se dressaient sur la voie d'une limitation générale des armements pour suggérer une approche sélective du problème. A leurs yeux la priorité devait être accordée à l'aménagement du statu quo stratégique et à la maîtrise des armements nucléaires dès lors que la dynamique de la course aux armements comportait le risque d'un affrontement direct et que les deux protagonistes étaient en mesure de s'infliger mutuellement des destructions intolérables. Le perfectionnement des vecteurs de l'arme nucléaire et plus particulièrement l'introduction d'engins balistiques de portée intercontinentale dans les arsenaux des deux Grands avait favorisé l'émergence de la "parité stratégique" et il fallait faire en sorte que l'équilibre sur lequel reposait la dissuasion réciproque ne soit pas rompu. C'est en se fondant sur l'intérêt commun des deux adversaires idéologiques à préserver la paix forcée par l'atome et à empêcher le déclenchement d'une guerre nucléaire par accident, malentendu ou erreur de calcul que des théoriciens américains élaborèrent vers la fin des années 1950 des modèles qui s'éloignaient de la conception traditionnelle du désarmement et tendaient à la stabilisation de « l'équilibre de la terreur ». Dans cette perspective la lutte contre la prolifération des armes nucléaires revêtait une signification particulière puisque la multiplication des puissances nucléaires était censée accroître les risques d'emploi délibéré ou irréfléchi de l'arme nucléaire et compliquer la gestion rationnelle de la dissuasion bilatérale soviéto-américaine.⁵

Les premières mesures destinées à contenir la dissémination des armes nucléaires ont été prises dans un cadre national et aux Etats-Unis c'est par le biais de la loi MacMahon adoptée en juillet 1946 que l'Administration a réglementé d'une manière très stricte le transfert des connaissances, des techniques et des matières susceptibles d'être utilisées pour la mise au point de la bombe. Cette attitude restrictive ne fut modifiée qu'en faveur des alliés qui avaient fait des progrès sur la voie de l'atome militaire grâce à leurs propres efforts et le Royaume-Uni a bénéficié d'un assouplissement de la législation MacMahon après avoir expérimenté avec succès une arme nucléaire en 1952 et une arme thermonucléaire en 1957. La volonté de compliquer la tâche des candidats à l'arme nucléaire se reflète également dans les accords de maîtrise des armements conclus après la crise des fusées de Cuba. Ainsi le traité de Moscou du 5 août 1963 sur l'interdiction des essais nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau répondait certes à l'attente d'une opinion publique qu'inquiétaient les retombées radioactives provoquées par l'explosion des charges

⁵C'est la thèse qui sous-tend l'ouvrage classique publié sous la direction de Alastair Buchan, *A world of nuclear powers ?*, The American Assembly, Englewood Cliffs, 1966

mégatonniques américaines et soviétiques mais il tendait aussi à barrer les voies d'accès au club nucléaire puisqu'on ne pouvait entreprendre la fabrication de l'arme atomique qu'après l'avoir expérimentée. Toutefois, le refus que la France et la Chine opposèrent au traité de Moscou et l'expectative observée par d'autres Etats disposant des infrastructures scientifiques et techniques qui leur auraient permis de franchir le "seuil nucléaire" (*threshold nuclear countries*) en réduisirent considérablement la portée. En définitive c'est le traité de non-prolifération (TNP) qui fixa la norme internationale en la matière et il est considéré aujourd'hui comme la pierre angulaire du régime de non-prolifération. Conclu à l'origine pour une durée de 25 ans il a été prorogé pour une durée indéfinie en mai 1995 et à l'issue de la conférence d'examen qui s'est tenue à New York du 24 avril au 19 mai 2000 de nouveaux engagements ont été pris pour consolider ses fondations, réduire ses aspects discriminatoires et promouvoir son application universelle. Il a rallié progressivement les suffrages des grandes puissances, y compris des cinq puissances nucléaires homologuées et seuls quatre Etats se tiennent encore à l'écart du mouvement et maintiennent ouverte l'option nucléaire : l'Inde, le Pakistan, Israël et Cuba.

L'attitude des Etats face aux défis de la prolifération permet d'éclairer la signification de la loyauté dans les relations internationales et dans les observations qui suivent on s'efforcera d'en cerner les contours en tenant compte du caractère asymétrique des obligations contractées respectivement par les Etats dotés d'armes nucléaires (EDAN) et par les Etats non dotés d'armes nucléaires (ENDAN). On examinera ensuite sous le même angle la différence de traitement dans l'application des sanctions à deux Etats délinquants : l'Irak et la Corée du Nord. Enfin, on s'interrogera sur l'articulation entre la non-prolifération et le désarmement et sur le respect de l'obligation de désarmer de l'article VI du traité dont la visée ultime est l'élimination totale des armes nucléaires.

Un traité inégal au service de la stabilité internationale et de la prévention de la guerre nucléaire

C'est le développement de l'utilisation pacifique de l'énergie atomique qui a accéléré la prise de conscience des risques de prolifération de l'arme nucléaire. Dans un discours, prononcé en 1953 devant l'ONU le président Eisenhower avait encouragé les Etats à mettre l'atome au service de la paix (*Atoms for Peace*) et considéré qu'en s'engageant dans cette voie ils contribueraient à créer une dynamique favorable au désarmement. Dans cette optique fut créé en 1957 une Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) dont le siège est à Vienne et qui a pour mission de veiller à ce que les applications civiles de l'atome ne soient pas détournées à des fins militaires. Or, les transactions portant sur les matières fissiles, les équipements et les technologies nucléaires n'ont pas toujours été soumises au contrôle de l'AIEA et les risques de prolifération étaient réels eu égard à la volonté de certains Etats de garantir leur sécurité en se dotant des armes les plus modernes. Il fallait donc renforcer les contrôles et définir d'une manière précise les normes juridiques régissant la non-prolifération des armes nucléaires.

L'idée d'interdire par traité les transferts susceptibles de favoriser la dissémination des armes nucléaires fut discutée pour la première fois à l'Assemblée générale de l'ONU en 1958 et c'est sur la base d'une résolution d'origine irlandaise adoptée à l'unanimité trois ans plus tard (4 décembre 1961) que des négociations furent engagées au sein du comité des dix-huit sur le désarmement. Elles entrèrent dans une phase active après l'explosion de la bombe chinoise en octobre 1964 et débouchèrent sur la signature du traité de non-prolifération (TNP) le 1^{er} juillet 1968. Il est entré en vigueur le 5 mars 1970 après avoir été ratifié par 43 Etats

incluant les trois puissances nucléaires signataires : Etats-Unis, Royaume-Uni et Union soviétique.

Ce traité à l'élaboration duquel les Etats-Unis et l'URSS ont pris une part déterminante car ils avaient un intérêt commun à empêcher l'élargissement du club a été salué comme une contribution importante à la maîtrise des armements nucléaires et comme l'amorce d'un désarmement authentique; mais il a également suscité des critiques très vives en raison de son caractère discriminatoire notamment dans les pays du Tiers-Monde. Le fait est que les obligations contractées par les Etats dotés de l'arme nucléaire (EDAN) étaient moins contraignantes que celles auxquelles devaient souscrire les Etats non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN). Alors que ceux-ci s'engageaient à ne rien faire pour accéder directement ou indirectement à l'arme nucléaire et acceptaient de placer toutes leurs activités nucléaires pacifiques sous le contrôle de l'Agence de Vienne, ceux-là obtenaient la consécration de leur statut de puissance nucléaire⁶ et s'interdisaient seulement de ne pas favoriser la dissémination de l'arme nouvelle ce qui correspondait dans une large mesure à leurs pratiques antérieures et ne pouvait que conforter leurs positions dans la hiérarchie de la société internationale. En outre, ils n'étaient pas assujettis au contrôle de l'AIEA ce qui conférait un avantage à leurs industriels pour la conquête des marchés d'équipements et d'installations nucléaires. Pour faire taire les critiques, ils acceptèrent ultérieurement de soumettre de leur plein gré certaines de leurs activités nucléaires civiles au contrôle de l'Agence de Vienne, mais il s'agissait là de gestes symboliques qui ne remettaient pas fondamentalement en cause la structure inégalitaire du régime de non-prolifération.

En définitive, le TNP tendait à établir une *summma divisio* entre les puissances nanties - les *have* – qui continuaient de fonder leur sécurité sur la détention de l'arme nucléaire et les pays dépourvus – les *have not* – qui étaient invités à pratiquer l'abstinence nucléaire sans obtenir en contrepartie des garanties solides contre une agression nucléaire. La résolution 255 adoptée par le Conseil de Sécurité le 19 juin 1968 prévoyait bien que dans ce cas de figure les cinq membres permanents qui se trouvaient également être les puissances nucléaires reconnues agiraient immédiatement conformément à leurs obligations aux termes de la Charte de l'ONU et prêteraient assistance à l'Etat agressé. Mais cette garantie de sécurité positive n'avait pas grande signification eu égard à la division du monde en camps antagonistes et elle ne constituait pas une novation par rapport au système de sécurité collective de l'ONU qui n'avait jamais fonctionné. Quant aux garanties de sécurité négatives par lesquelles les puissances nucléaires prenaient l'engagement de s'abstenir de recourir à l'arme nucléaire contre les Etats non dotés de l'arme nucléaire elles ne furent offertes qu'après la fin de la guerre froide à une époque où il s'agissait de faire un geste pour rallier les ENDAN à l'idée d'une prorogation du TNP pour une durée indéfinie.

Lors des négociations multilatérales au comité du désarmement de Genève (1965-1968), les pays neutres et non alignés et certains pays du Tiers-Monde avaient déposé des amendements pour réduire les aspects discriminatoires des projets de traité soviétique et américain. Certaines de leurs propositions furent prises en compte ce qui permit d'équilibrer dans une certaine mesure les obligations des EDAN et des ENDAN. Ainsi l'article IV affirme

⁶ Aux termes de l'article IX, §3 du traité, l'Etat doté d'armes nucléaires est celui « qui a fabriqué et fait exploser une arme nucléaire ou un autre dispositif nucléaire explosif avant le 1^{er} janvier 1967 ». En mai 1998, l'Inde et le Pakistan ont procédé à des essais nucléaires et on peut considérer qu'ils sont devenus des puissances nucléaires *de facto*. Toutefois, les tenants d'une interprétation formelle du TNP leur refusent cette qualification sans doute pour ne pas affaiblir le régime non-prolifération dont il est le pivot.

« le droit inaliénable de toutes les parties au traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques » sans discrimination ; à cet effet, elles s'engagent à faciliter un échange aussi large que possible d'équipements, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques et à promouvoir une coopération internationale en vue de contribuer au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques compte dûment tenu des « besoins des régions du monde qui sont en voie de développement » De même, on ne voulait pas priver les Etats non dotés de l'arme nucléaire des avantages pouvant découler des applications pacifiques des explosions nucléaires et l'article V prévoit des procédures internationales appropriées permettant l'accès à des dispositifs explosifs à un coût réduit, sur une base non discriminatoire et sous une surveillance adéquate. Enfin, l'article VI comporte l'engagement de toutes les parties au traité mais surtout des grandes puissances de mettre un terme à la course aux armements nucléaires « à une date rapprochée » et de promouvoir le désarmement nucléaire en l'inscrivant dans la perspective d'un « désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ».

Ces concessions faites aux ENDAN n'avaient qu'une portée limitée et on ne saurait dire que le principe de l'utilisation sans discrimination de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ait été appliqué loyalement à partir de la seconde moitié des années 1970. L'explosion d'une charge nucléaire indienne dans le désert du Rajasthan, en 1974, avait mis en évidence la fragilité des barrières érigées pour contenir la prolifération puisque des pays non parties au TNP pouvaient acquérir des équipements et des installations nucléaires sur le marché international et comme les contrôles de l'AIEA ne portaient dans l'hypothèse la plus favorable que sur les éléments transférés ce commerce pouvait faciliter la réalisation d'un programme militaire. Dès lors, des mesures complémentaires s'imposaient pour renforcer le régime de non-prolifération et le groupe des pays « fournisseurs » (*nuclear suppliers group*) élaborera un code de conduite qui tendait à restreindre le commerce nucléaire et à soumettre à des conditions particulières l'exportation des techniques de l'enrichissement de l'uranium, des installations de retraitement du combustible irradié et des réacteurs plutonigènes. Simultanément les Etats renforçaient leurs législations nationales et prenaient des mesures administratives pour renforcer la surveillance des exportations de produits et d'équipements sensibles. Une conception plus exigeante de la non-prolifération avait conduit à introduire des discriminations dans l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et ce au mépris des stipulations de l'article IV. On peut se demander si la loyauté ne consisterait pas à privilégier une approche coopérative dans ce domaine et à s'abstenir de toute mesure discriminatoire à l'encontre des Etats qui jouent le jeu de la transparence et acceptent le contrôle de l'ensemble de leurs installations nucléaires ?

Il semble toutefois que le renforcement des contrôles à l'exportation n'a pas eu les effets négatifs qu'on redoutait et, selon certains auteurs, il serait abusif d'y voir l'instrument d'une mise en tutelle des pays du Tiers-Monde dont les besoins devaient être satisfaits à titre prioritaire et qui n'auraient reçu que les « miettes » du festin nucléaire⁷. Par ailleurs, les illusions que l'on avait nourries sur les possibilités offertes par les explosions nucléaires pour la réalisation de travaux de génie civil ou l'exploitation d'hydrocarbures se sont dissipées et l'article V du TNP a été frappé de caducité. En revanche, les pays non dotés de l'arme nucléaire ont constamment reproché aux puissances nanties de ne pas avoir satisfait à l'obligation de désarmer de l'article VI.

⁷ Voir l'article de Harald Müller - « Rechtsinstrumente zur Nichtverbreitung. Die Wirksamkeit multilateraler Verträge » *Internationale Politik*, N° 10, octobre 1999.

Le fait est que dans les années 1970 et 1980 les progrès sur la voie du désarmement ont été assez lents et que les conversations soviéto-américaines sur la limitation des armements stratégiques, dites SALT, n'ont pas mis un frein à la course aux armements. Ainsi l'accord SALT I de 1972 se bornait à fixer des plafonds quantitatifs pour les missiles balistiques de portée intercontinentale et l'accord SALT II de 1979 ne fut pas ratifié par le Sénat et n'entra jamais en vigueur. Ajoutons qu'avec la maîtrise par les deux protagonistes de la technique du fractionnement des charges nucléaires guidées séparément sur leurs objectifs (MIRV) la prolifération verticale atteignit des sommets et que vers la fin des années 1980 les armes nucléaires détenues par les Etats-Unis et l'Union soviétique se comptaient par dizaines de milliers. Il faudra attendre l'accession au pouvoir du Président Reagan et les ouvertures faites par Mikhaïl Gorbatchev pour que les négociations soviéto-américaines débouchent sur des accords de désarmement authentique et se traduisent par une inversion de la tendance à l'accumulation et au perfectionnement des armements nucléaires

On conçoit donc que les débats sur l'application de l'article VI au sein des conférences d'examen du TNP, qui se réunissaient tous les cinq ans, aient été houleux et que les pays dépourvus de l'arme nucléaire ne se soient pas déclarés satisfaits par les explications des puissances nucléaires qui invoquaient les difficultés de l'entreprise du désarmement pour s'excuser de la modestie des résultats obtenus. Une de leurs revendications constantes au cours des deux décennies qui ont suivi l'entrée en vigueur du traité fut l'interdiction complète des essais, car ils y voyaient le moyen d'empêcher le perfectionnement de l'arme nucléaire et une étape préliminaire au désarmement proprement dit. Cette requête ne sera agréée qu'en 1995 et le document sur « les principes et les objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires » adopté à l'issue de la conférence de prorogation de TNP comportait l'engagement ferme de conclure un traité d'interdiction complète des essais (TICE) au plus tard en 1996. Cet engagement a été tenu mais le sort du TICE reste indécis à la suite du refus du Sénat américain de le ratifier et le blocage des négociations au comité du désarmement de Genève ne permet pas d'escompter des progrès significatifs sur la voie du désarmement nucléaire. Mais le caractère discriminatoire du TNP ne résulte pas seulement de l'inégalité des obligations qui pèsent sur les EDAN et les ENDAN ; il se manifeste également dans la politique des sanctions appliquées par la « communauté internationale » aux Etats déviants.

Deux poids, deux mesures dans la gestion du régime de non-prolifération

Les cas de l'Irak et de la Corée du Nord, convaincus l'un et l'autre de ne pas avoir respectés leurs engagements au titre du TNP, illustrent parfaitement la partialité avec laquelle les sanctions sont appliquées aux contrevenants et soulèvent des questions délicates s'agissant de la loyauté dans les relations internationales. Ainsi le chantage au retrait du TNP auquel s'est livré la Corée du Nord en 1993 lui a valu un traitement de faveur de la part des Etats-Unis alors que les infractions de l'Irak découvertes après la guerre du Golfe ont été sévèrement punies. Le désarmement unilatéral qui lui a été imposé par le Conseil de Sécurité en avril 1991⁸ s'apparente à certains égards aux clauses militaires du traité de Versailles et il n'est pas surprenant que les autorités irakiennes aient eu envers la commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM) et l'AIEA une attitude aussi peu coopérative que celle de la République de

⁸ La résolution 687 adoptée le 3 avril 1991 par 12 voix contre 1 (Cuba) et 2 abstentions (Equateur et Yémen) fixait les termes d'un cessez le feu et prévoyait notamment l'élimination des armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que de missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 km. Ce désarmement s'effectuerait sous la supervision d'une commission spéciale des Nations Unies et de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique

Weimar face aux commissions de contrôle interalliées du temps de la SDN. Toutefois, les manœuvres dilatoires des Irakiens n'ont pas empêché les inspecteurs des Nations Unies de remplir leur mission et celle-ci a pu être menée à bien grâce à la fermeté des Etats-Unis et à la volonté unanime des membres permanents du Conseil de Sécurité de faire respecter leurs décisions

Placé devant l'alternative de la soumission à leurs exigences ou de la reprise des hostilités, le président irakien accepta en juillet 1991 le principe d'un « accès prompt et sans entraves » à tous les sites et matériels désignés par le personnel de l'UNSCOM. Peu après, l'Irak transmettait aux organes chargés du contrôle des informations sur ses installations nucléaires et leur emplacement et reconnaissait détenir 30 calutrons destinés à l'enrichissement de l'uranium par la séparation électromagnétique des isotopes ; en outre elle avouait détenir 500 grammes d'uranium faiblement enrichi (4%). Dès lors les soupçons que l'on nourrissait sur les ambitions nucléaires de l'Irak étaient confirmés et, le 18 juillet, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA adoptait par 29 voix contre 1 (Irak) et 3 abstentions (Tunisie, Nigeria et Cuba) une résolution condamnant la violation des obligations qu'il avait contractées au titre du traité de non-prolifération.

Il ne saurait être question de retracer ici les différentes péripéties de la confrontation entre le gouvernement de Bagdad et les personnels de l'AIEA et de l'UNSCOM pendant qu'ils procédaient à leurs investigations sur le territoire irakien, ni de faire le bilan de l'action entreprise en vue de l'élimination des armes de destruction massive et de leurs vecteurs balistiques. Dès l'origine, il apparut que le désarmement de l'Irak serait une opération longue, coûteuse et aléatoire. L'absence de coopération des autorités irakiennes et les déclarations contradictoires sur la nature et l'ampleur des stocks d'armes dont ils disposaient ne permettait pas de se faire une idée précise de la situation et une vigilance particulière s'imposait donc si l'on voulait éviter tout risque de prolifération dans la région. Il n'en reste pas moins que des résultats significatifs ont été obtenus au plan du désarmement nucléaire et en 1994 on laissait entendre que toutes les installations pour la fabrication des armes nucléaires avaient été démantelées et que l'uranium enrichi et les autres matières fissiles à usage militaire avaient été retirés d'Irak et placés sous haute surveillance.

A partir de cette date on se préoccupera surtout de l'élimination des armes biologiques et chimiques et un conflit surgira au début de l'année 1998 à propos d'une requête de l'UNSCOM pour accéder aux palais présidentiels afin de s'assurer qu'ils n'abritaient pas des activités prohibées. Les bons offices du Secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan, permettront de trouver une sortie honorable à la crise mais la trêve sera de courte durée. Les tensions vont s'exacerber à l'automne lorsque les inspecteurs de l'ONU seront soupçonnés de faire de l'espionnage au profit des Etats-Unis et d'Israël⁹ et que le président Saddam Hussein contestera la prépondérance des experts américains au sein des organes de contrôle. La rupture interviendra en décembre et le personnel de l'UNSCOM quittera le territoire irakien avant le déclenchement de l'opération « Renard du désert » par laquelle les Etats-Unis et le Royaume-Uni espéraient contraindre le gouvernement de Bagdad à remplir ses obligations en le soumettant à des raids aériens intenses.

⁹ L'expert américain Scott Ritter qui a participé activement aux opérations de contrôle de l'UNSCOM a reconnu que des inspecteurs de l'ONU avaient communiqué des informations sur le potentiel militaire de l'Irak aux services de renseignement américains et israéliens – Voir *Neue Zürcher Zeitung*, 28 janvier 2000.

Cette politique du « gros bâton » n'a pas produit les effets escomptés et certains Etats ont plaidé très tôt la cause d'une reprise du contrôle des armements par les Nations Unies. Dès janvier 1999, la France avait proposé au Conseil de Sécurité un mécanisme qui permettrait la suspension des sanctions en échange de l'établissement d'un nouveau régime de contrôle. La résolution 1284 du 17 décembre répondait à cette double exigence. Outre un volet humanitaire qui prévoyait la levée des hypothèques pesant sur l'industrie pétrolière irakienne et un assouplissement des mesures relatives à l'acheminement des biens nécessaires à la satisfaction des besoins de première nécessité, elle créait un nouvel organisme – la commission de surveillance, de vérification et d'inspection des Nations Unies (UNMOVIC – *United Nations monitoring, verification and inspection commission*) chargé des armes biologiques, chimiques et balistiques en remplacement de l'UNSCOM. Elle devait mettre en place « un régime renforcé de contrôles et de vérifications continus » et faire appel à des experts indépendants provenant de « la plus large base géographique possible ». Ainsi pensait-on ménager la susceptibilité de Saddam Hussein qui s'était insurgé contre la prépondérance des experts américains au sein de l'UNSCOM et avait dénoncé leurs activités d'espionnage au profit de puissances étrangères.

Par ailleurs, il était prévu que si l'Irak coopérait loyalement avec la nouvelle commission et avec l'Agence de Vienne on procéderait à une suspension temporaire (4 mois) des sanctions civiles; cette période était renouvelable en fonction de l'appréciation par le président de la commission des progrès accomplis en matière de désarmement. En janvier 2000, Monsieur Hans Blix, un ancien directeur général de l'AIEA (1982-1997) a été placé à la tête de l'UNMOVIC, il est entré en fonction en mars et depuis le 1^{er} septembre la commission qui se compose de 44 inspecteurs de 19 nationalités différentes est prête à intervenir. Toutefois, l'Irak n'a pas répondu jusqu'à présent aux ouvertures qui lui ont été faites de sorte que le contrôle du désarmement n'est plus assuré depuis décembre 1998. En revanche, il accepte de se soumettre aux inspections de routine prévues par le TNP auquel il est partie et, en janvier 2000, ses installations nucléaires civiles ont fait l'objet d'une inspection de l'AIEA. On ne peut donc que se livrer à des conjectures sur le maintien des acquis du désarmement nucléaire de l'Irak et sur les chances de l'UNMOVIC de prendre la relève de l'UNSCOM.

Quelles conclusions peut-on tirer de cette expérience au regard de la loyauté dans les relations internationales ? Il est clair que l'Irak a violé délibérément les obligations auxquelles elle avait souscrit au titre du TNP (et accessoirement de la convention sur l'interdiction des armes biologiques) et on conçoit que l'ONU ait profité de la défaite de ses forces armées dans la guerre du Golfe pour lui imposer un désarmement draconien. Par ailleurs, on peut soutenir que les dirigeants de Bagdad ont été déloyaux lorsqu'ils ont voulu se soustraire aux contrôles de l'AIEA et de l'UNSCOM et ont fait de l'obstruction systématique pour empêcher les inspecteurs mandatés par la communauté internationale d'accomplir leur mission. Mais on est en droit de s'interroger également sur la légitimité des méthodes utilisées par l'UNSCOM pour obtenir des informations sur le potentiel militaire irakien et sur le non-respect de la confidentialité des données recueillies par les inspecteurs chargés du contrôle. Si les organisations internationales ont souvent recours aux moyens d'observation des grandes puissances pour gérer des crises, surveiller des zones sensibles et vérifier le respect des accords de désarmement sans qu'on y trouve à redire, il n'est pas conforme à la déontologie que les agents internationaux usent des pouvoirs qui leur sont conférés pour pratiquer l'espionnage. A cet égard, le comportement de certains inspecteurs n'a pas été irréprochable et les accusations portées contre eux par les dirigeants irakiens ont contribué à exacerber la crise de l'automne 1998 et à discréditer l'UNSCOM. Enfin, il convient de rappeler que les Nations Unies ont établi un lien entre le désarmement de l'Irak et l'établissement au Moyen-

Orient d'une zone exempte d'armes de destruction massive ainsi que l'interdiction générale des armes chimiques. La « loyauté » ne consisterait-elle pas en l'occurrence à éviter de singulariser le vaincu de la guerre du Golfe et à se fixer un objectif plus vaste à savoir l'établissement d'une paix stable dans la région par une « maîtrise générale et équilibrée des armements » ?

La rigueur du traitement infligé à l'Irak contraste avec la complaisance dont on a fait preuve à l'égard de la Corée du Nord. Celle-ci avait adhéré au TNP en 1985 sur l'insistance de l'Union soviétique qui lui avait livré un réacteur de recherche de 25 MW capable de produire de 10 à 15 kg de plutonium mais l'accord de garanties avec l'AIEA n'entra en vigueur qu'en 1992. Les premiers contrôles révélèrent que la Corée avait fait des déclarations inexactes sur les quantités de plutonium extraites du combustible irradié et, pour clarifier la situation, l'Agence de Vienne demanda pour la première fois dans l'histoire du TNP des inspections spéciales sur deux sites qui avaient été repérés par des satellites d'observation américains et sur lesquels aurait pu être stocké le plutonium en surplus. Piqué au vif par cette atteinte à sa souveraineté le gouvernement de Pyong Yang menaça de se retirer du traité en invoquant l'article X. Il se ravisa in extremis mais réclama l'octroi d'un régime d'exception que l'AIEA se refusa à lui accorder. Lorsqu'elle reprit ses inspections en février 1994 elle se heurta au mauvais vouloir des Coréens qui empêchèrent notamment les inspecteurs opérant sur le site Yongbyon de mettre en œuvre les procédures appropriées pour déterminer les quantités de plutonium extraites du combustible irradié. Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA s'en émut et saisit à deux reprises le Conseil de Sécurité pour l'informer des manquements de la Corée du Nord à ses obligations mais celle-ci resta sourde aux remontrances qui lui furent adressées. La crise atteignit son point culminant lorsque le gouvernement de Pyong Yang annonça le 13 juin qu'il se retirait de l'Agence de Vienne et récusait toute forme de contrôle de ses installations militaires.

C'est alors que les Etats-Unis entrèrent en scène et s'efforcèrent de résoudre le problème par la voie diplomatique en agissant à deux niveaux. Dans le cadre de l'ONU, ils tentèrent de convaincre les autres membres permanents du Conseil de Sécurité d'appliquer des sanctions à la Corée du Nord si elle persistait dans son refus des contrôles de l'AIEA mais la Chine et la Russie n'étaient pas disposés à entrer dans ces vues. Aussi les Etats-Unis se tournèrent-ils vers la Corée du Sud, le Japon et d'autres alliés pour leur demander d'appuyer des sanctions qui seraient imposées unilatéralement sans l'autorisation explicite de l'ONU. Devant leurs réticences, ils prirent acte de l'échec d'une diplomatie multilatérale et décidèrent de négocier directement avec la Corée du Nord après que l'ancien président Jimmy Carter se fut rendu à Pyong Yang pour une mission de médiation. Les tractations furent serrées et se déroulèrent dans un contexte marqué par des démonstrations navales américaines au large des côtes coréennes et la livraison de missiles sol-air *Patriot* à la Corée du Sud. Elles débouchèrent sur la signature d'un accord cadre le 21 octobre 1994.

Aux termes de l'arrangement conclu entre les Etats-Unis et la Corée du Nord celle-ci devait arrêter le fonctionnement de son réacteur de recherche et renoncer à gérer en propre des installations pour le retraitement du combustible irradié afin de réduire les risques liés à « l'économie du plutonium »; elle devait également renoncer à la propriété du combustible usé qui serait stocké selon des procédures fiables agréées par les deux parties. En contrepartie, les Etats-Unis s'engageaient à lui fournir immédiatement du pétrole pour faire face à ses besoins énergétiques et à susciter la création d'un consortium international qui financerait la construction et l'installation de deux réacteurs nucléaires de 1000 MW au titre de l'aide au

développement du secteur de l'énergie nucléaire civile. Lorsque la construction des réacteurs atteindrait le stade où l'on procéderait au transfert d'éléments figurant sur la liste de base (*trigger list*) du groupe des pays exportateurs (*nuclear suppliers group*), la Corée du Nord accepterait de se conformer en tous points aux obligations découlant du traité de non-prolifération et consentirait aux inspections spéciales qui pourraient éventuellement être demandées par l'AIEA. Le combustible utilisé dans le réacteur de recherche serait restitué à la Russie et les trois réacteurs à graphite et les installations pour le retraitement du combustible irradié seraient démantelés dès que le premier des réacteurs à eau légère serait en ordre de marche, au plus tôt en l'an 2003.

Ainsi l'accord reposait sur un équilibre subtil et son application était progressive, le passage d'une étape à l'étape suivante étant subordonné au respect des engagements pris par les deux parties. D'une part, la Corée du Nord acceptait de n'utiliser l'énergie nucléaire qu'à des fins exclusivement pacifiques et de soumettre ses installations nucléaires à un contrôle strict de l'AIEA; en échange elle obtenait des livraisons gratuites de pétrole pendant la période transitoire qui se situerait entre la fermeture de ses réacteurs de puissance à graphite et l'installation des deux réacteurs à eau légère fournis par le consortium international KEDO (*Korean Energy Development Organisation*). Les Etats-Unis assumeraient la charge exclusive de la fourniture annuelle de 500.000 tonnes de pétrole et participeraient au financement des réacteurs à eau légère étant entendu que pour leur coût serait pris en charge à titre principal par la Corée du Sud et le Japon.

Cet accord a été vivement critiqué par ceux qui étaient attachés au maintien de l'intégrité du régime de non-prolifération. Ils reprochaient notamment aux Etats-Unis d'avoir cédé au chantage de Pyong Yang et d'avoir récompensé généreusement un Etat qui avait violé ses engagements en entravant les opérations de contrôle des inspecteurs de l'AIEA. Ils déploraient également que l'on ait différé l'application des inspections spéciales au risque d'affaiblir l'autorité de l'Agence de Vienne. Les esprits pragmatiques ou « réalistes » ne contestaient pas le bien-fondé de ces objections mais ils estimaient qu'il n'y avait pas d'autre façon de procéder face à un Etat au comportement imprévisible et dont le programme nucléaire avait un statut ambigu. Si la Corée du Nord s'était retirée du TNP comme elle en avait brandi la menace au printemps 1993, on pouvait craindre l'effondrement du régime de non-prolifération dans cette partie du monde car la Corée du Sud et le Japon ne seraient certainement pas restés passifs et lui auraient emboîté le pas. Il fallait tenir compte également des réalités géopolitiques de l'Asie du Nord-Est et prendre acte du fait que lors de la crise provoquée par le refus de la Corée du Nord de se soumettre aux contrôles de l'AIEA, aucun de ses voisins n'était favorable à des sanctions internationales et que le recours à la force était exclu.¹⁰

Dans ces conditions, l'accord négocié par les Etats-Unis était la moins mauvaise solution même si les turbulences qui se sont produites dans la région depuis 1998 ont eu une incidence négative sur son application et que des doutes ont surgi sur la loyauté de la Corée du Nord qui ne semble pas avoir renoncé à ses projets militaires. En effet, des photos prises par des satellites d'observation américains ont révélé l'existence de travaux de construction d'un complexe nucléaire souterrain à Kumchang-ri à une cinquantaine de km au Nord-ouest de Yongbyon et les Etats-Unis ont demandé à y accéder pour dissiper tout doute sur la nature de la « construction suspecte ». Dans un premier temps les Coréens ont protesté de la pureté

¹⁰ Voir le chapitre consacré à la maîtrise des armes nucléaires dans le SIPRI Yearbook 1995 : « Regional proliferation and efforts to curb it » pp. 653-656

de leurs intentions et ont estimé que la requête américaine était abusive; ultérieurement, ils ont consenti à des inspections mais exigé des compensations financières qui ont été jugées excessives par les Américains. Les discussions se poursuivent et il n'est pas exclu que l'accord d'octobre 1994 soit exécuté en définitive. En tout cas ses vicissitudes témoignent de la fragilité des mesures prises pour contenir la prolifération des armes nucléaires et force est de constater que les concessions économiques et financières faites à la Corée du Nord pour la ramener au bercail n'ont pas produit des résultats plus probants que la manière forte appliquée à l'Irak. Il reste à s'interroger sur les chances d'une stratégie coopérative fondée sur la recherche du désarmement, ce qui nous ramène à la question de la loyauté dans l'application de l'article VI du TNP.

Désarmement et non-prolifération à l'orée du XXIème siècle

Il ne faut pas se dissimuler qu'en dépit du succès relatif de la dernière conférence d'examen du TNP, les négociations en vue du désarmement sont entrées dans une crise profonde et que les perspectives d'un accord ne sont pas encourageantes. En effet, la promulgation le 22 juillet 1999 d'une loi prévoyant l'édification d'un système de défense du territoire des Etats-Unis contre des attaques menées avec des missiles balistiques (*National Missile Defense Act* ou *NMD*) et le rejet par le Sénat le 13 octobre suivant du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (*Comprehensive test ban treaty* ou *CTBT*) ont fait naître des doutes sur la continuité de l'attachement des Américains au processus diplomatique amorcé dans les années 1960 pour contenir la prolifération des armes de destruction massive, ralentir le rythme de la compétition techno stratégique et tendre vers une limitation générale des forces armées et des armements.

Après la crise des fusées de Cuba en octobre 1962, les deux Grands avaient pris conscience des périls de l'âge nucléaire et avaient tenté de les réduire en stabilisant l'équilibre sur lequel reposait la dissuasion réciproque. Le traité de Moscou sur l'interdiction partielle des essais nucléaires et le traité de non prolifération des armes nucléaires étaient censés servir ce dessein et l'établissement d'un système de communication directe entre Washington et Moscou devait faciliter la gestion des crises et contribuer à dissiper les malentendus susceptibles de dégénérer en un conflit aux dimensions apocalyptiques. Ultérieurement les deux Grands s'engagèrent dans la voie d'une limitation de leurs armements stratégiques et les conversations dites SALT (*Strategic Arms limitation talks*) débouchèrent en mai 1972 sur la conclusion du traité ABM qui limitait d'une manière stricte le déploiement de missiles anti missiles et prohibait la mise en place de systèmes pour la défense du territoire national.

Le traité ABM est considéré depuis lors comme la clé de voûte de la stabilité stratégique dans la mesure où il préserve la capacité dissuasive non seulement des deux protagonistes mais également des trois autres puissances dont le statut nucléaire est consacré par le traité de non-prolifération. Selon une opinion largement répandue parmi les experts, toute tentative de le mettre en question et de s'affranchir des contraintes de la terreur partagée aurait des effets déstabilisateurs et relancerait la course aux armements. Ainsi se perpétue le paradoxe d'une paix fondée sur la vulnérabilité des sociétés industrielles à des représailles dévastatrices mais l'Administration américaine tend à privilégier depuis peu la défense active contre la menace que des "Etats sans foi, ni loi" (*rogue states*) pourraient faire peser à l'avenir sur la sécurité des Etats-Unis. Aussi tenta-t-elle de convaincre les dirigeants russes de la nécessité d'amender le traité ABM pour le rendre compatible avec le déploiement en toute légalité d'une parade efficace.

Jusqu'à présent ceux-ci ont opposé une fin de non-recevoir à ces demandes car ils considèrent que la crédibilité de la dissuasion réciproque et la poursuite de la réduction des arsenaux stratégiques par le biais des START (*Strategic Arms Reduction Talks*) dépendent du respect des obligations stipulées par le traité ABM. Ce point de vue est partagé par la Chine¹¹ qui ne dispose que d'une capacité dissuasive modeste et a tout à redouter du déploiement d'un système antimissile qui conférerait aux Etats-Unis la supériorité stratégique et priverait Pékin de sa liberté d'action sur le théâtre asiatique. Mais les projets américains se heurtent également aux objections des alliés européens : outre les arguments traditionnels sur l'incidence négative d'une NMD sur la poursuite des négociations en vue du désarmement et la consolidation du régime de non-prolifération des armes nucléaires, ils attirent l'attention sur les risques de découplage de la sécurité du continent par rapport à celle des Etats-Unis. A cet égard, il est significatif que le chancelier Schröder ait manifesté son désaccord avec le président Clinton sur ce point lors de son voyage en Allemagne en juin 2000. Quant à la France, qui se préoccupe de préserver la crédibilité de sa force nucléaire stratégique, elle a été le seul pays de l'OTAN à voter, le 1^{er} décembre 1999, en faveur d'un projet de résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU, déposé par la Fédération de Russie, la Biélorussie et la Chine, qui plaidait pour une application stricte du traité sur la limitation des systèmes anti missiles balistiques. Il convient donc de s'interroger sur les chances du désarmement et de la maîtrise des armements en tenant compte des incertitudes relatives au sort du traité ABM, des obstacles qui se dressent sur la voie d'un accord START III et des questions non-résolues à la conférence d'examen du TNP

L'accord START II, signé le 3 janvier 1993, tend à une réduction des 2/3 des armements stratégiques détenus dans les années 1980 par les deux Grands et prévoit des plafonds finaux de 3000/3500 charges nucléaires. Le Sénat américain avait autorisé sa ratification en 1996 mais à la chambre basse du Parlement russe (*Douma*) il se heurtait à une opposition très vive en raison des vicissitudes de la politique internationale (crises provoquées par l'élargissement de l'OTAN, les actions aériennes contre l'Irak et l'opération force alliée contre la Serbie) et des objections suscitées par les projets américains de défense antimissile dont la dynamique menaçait à terme la stabilité de l'équilibre stratégique. Pour contourner cet obstacle, les parties contractantes avaient signé en septembre 1997 un protocole additionnel qui augmentait le délai prévu initialement pour l'exécution du traité et traçait une ligne de démarcation entre les systèmes anti missiles de théâtre dont le déploiement serait autorisé et les systèmes de défense stratégiques qui seraient régis par le traité ABM. C'est sur cette base que le Parlement russe a ratifié le traité START II en avril 2000 mais celui-ci n'entrera en vigueur qu'après l'approbation du protocole de 1997 par le Sénat américain.

Or le président de la commission des affaires étrangères, Jesse Helms, n'a pas dissimulé qu'il s'opposerait à la ratification de tous les accords de maîtrise des armements et de désarmement négociés par l'Administration Clinton et qu'il ne voulait pas lier les mains au gouvernement américain si celui-ci décidait à l'avenir de doter le pays d'un système de défense anti-missile plus performant que celui qui est envisagé actuellement. Les dirigeants russes de leur côté sont conscients de la menace que les défenses contre missiles font peser à terme sur leur capacité de dissuasion nucléaire et ils se refusent à toute modification du traité ABM qui compromettrait à leurs yeux le succès de la négociation d'un troisième accord

¹¹ Voir la déclaration commune russo-chinoise du 10 décembre 1999 transmise à la conférence du désarmement le 26 janvier et publiée comme document officiel – CD/1605, 27 janvier 2000

START.¹² En revanche, ils n'excluent pas une coopération avec les Etats-Unis et d'autres pays dans des domaines intéressant la défense anti-missile à condition que soient respectées les limitations établies par le traité ABM. On ne peut donc que se livrer à des conjectures sur les chances de conclusion d'un accord START III.

Lors de la rencontre au sommet entre Bill Clinton et Vladimir Putin, à Moscou, en juin 2000, la question n'a pas été tranchée mais les deux parties ont réaffirmé leur attachement au maintien du traité ABM et à la poursuite du processus de désarmement nucléaire. Aux yeux de certains observateurs, la Russie pourrait assouplir sa position en ce qui concerne la défense anti missile contre des Etats au comportement inquiétant (la locution *states of concern* est en passe de supplanter celle des *rogues states*) en échange d'une réduction drastique des armements stratégiques puisque l'appareil militaire russe est en voie d'obsolescence et que la parité avec les Etats-Unis ne pourrait être maintenue à un coût acceptable qu'à des niveaux inférieurs d'armement. Ainsi, les Russes marquent une préférence pour des plafonds finaux de 1500 charges nucléaires alors que les Etats-Unis estiment que leur posture nucléaire en requiert 2500.

La conférence d'examen du TNP qui s'est tenue à New York du 24 avril au 20 mai 2000 était la première réunion de ce type depuis la décision prise en mai 1995 de proroger le traité pour une durée indéfinie et il s'agissait notamment de vérifier le respect des engagements pris par les Etats dotés de l'arme nucléaire de mettre un terme à leurs essais et d'arrêter la production des matières fissiles à des fins militaires. Sur le plan multilatéral, un traité d'interdiction complète des essais a été signé le 24 septembre 1996 mais l'expérimentation d'armes nucléaires par l'Inde et le Pakistan en mai 1998 et le refus du Sénat américain de le ratifier en octobre 1999 ont rendu aléatoire son entrée en vigueur.¹³ Quant à la négociation sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à des fins militaires (*fissile material cut off treaty* ou FMCT), elle n'a pu entrer dans une phase active, du fait de la paralysie de la conférence du désarmement (CD) de Genève. En 1998, un groupe ad hoc avait été créé en son sein mais faute d'un accord sur la définition d'un programme de travail la conférence avait transmis en septembre 1999 à l'Assemblée générale de l'ONU un rapport qui équivalait à un constat de carence. La situation ne s'est guère améliorée depuis la reprise des travaux de la CD en janvier 2000, en dépit des exhortations adressées par le Secrétaire général, Koffi Annan, aux 66 Etats participants de s'engager résolument dans la voie du désarmement nucléaire et la prévention de la course aux armements dans l'espace.

Sur ces points les oppositions sont tranchées et rien n'indique que l'on s'achemine vers une solution de compromis avant la fin de l'année. Ainsi, la Russie et la Chine ne sont disposées à souscrire à la création d'un comité ad hoc pour la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à des fins militaires (FMCT) que si l'on ouvre simultanément des pourparlers sur la course aux armements dans l'espace ; en revanche, les Etats-Unis accordent la priorité au FMCT et considèrent que les conditions d'une négociation sur l'utilisation militaire de l'espace ne sont pas encore réunies. Par ailleurs, l'exigence des pays non-alignés (le groupe des 21) de lier l'arrêt de la production des

12 Voir la déclaration du 28 octobre 1999 du porte parole du Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie transmise à la conférence du désarmement de Genève et publié comme document officiel – CD/1599, 4 novembre 1999

13 Le 1^{er} mars 2000, il avait été signé par 155 Etats et ratifié par 52 ; 18 ratifications manquaient pour atteindre le nombre de 44 auquel était subordonné son entrée en vigueur.

matières fissiles à des conversations multilatérales sur le désarmement à la CD se heurte à l'hostilité des Etats dotés d'armes nucléaires qui préfèrent débattre de ces questions dans d'autres enceintes.

Il n'en reste pas moins que les cinq puissances nucléaires ont pris pendant la conférence d'examen du TNP l'engagement sans équivoque de procéder à l'élimination complète de leurs arsenaux nucléaires et de conclure un « traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ». La visée est ambitieuse et peut surprendre quand on songe à l'impasse dans laquelle se trouve le désarmement mais il ne s'agit en l'occurrence que d'une obligation de moyen, puisque aucune échéance n'est fixée et que les Etats concernés auront une certaine latitude dans le choix des moyens les plus appropriés pour atteindre l'objectif qu'ils se sont assignés. Dans l'immédiat, l'accent est mis sur l'urgence de faire entrer en vigueur le CTBT et de lancer la négociation du FMCT dans l'espoir qu'elle aboutirait dans cinq ans. Cette démarche progressive tient davantage compte du principe de réalité et correspond au vœu de la France qui considère l'interdiction des essais et l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires comme un passage obligé pour la consolidation du régime international de non-prolifération et pour le désarmement nucléaire¹⁴. Mais le piétinement des pourparlers à la CD ne laisse pas bien augurer du succès de cette entreprise.

*
* *

Dans la mesure où le désarmement est une composante essentielle du régime de non-prolifération et où les conférences d'examen du TNP de 1995 et 2000 ont précisé les obligations de l'article VI, la loyauté implique que tous les Etats parties au traité respectent les engagements qu'ils ont pris à cet égard. Or l'articulation entre le désarmement et la non-prolifération fait l'objet d'opinions contrastées entre les EDAN et les ENDAN : ceux-là sont enclins à considérer le maintien du régime de non-prolifération comme la condition du succès d'une négociation sur le désarmement nucléaire alors que ceux-ci ont tendance à inverser l'ordre des priorités et font dépendre la survie du régime de non-prolifération de l'application stricte de l'article VI du TNP. A cet égard ils peuvent se prévaloir de l'avis rendu le 8 juillet 1996 par la Cour internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires.¹⁵ Cette question n'a pu être tranchée d'une manière définitive par les juges de La Haye, mais ils ont estimé à l'unanimité que « le désarmement nucléaire complet se présente comme le moyen privilégié de surmonter les divergences de vues qui subsistent aujourd'hui sur le statut juridique d'une arme aussi meurtrière ». Aussi ont-ils donné une interprétation extensive à l'obligation de désarmer de l'article VI en affirmant que sa portée juridique dépasse celle d'une simple obligation de comportement – la poursuite de bonne foi des négociations en la matière – mais qu'il s'agit également de parvenir à un résultat précis – le désarmement nucléaire dans tous ses aspects par la coopération de tous les Etats.

Les cinq puissances nucléaires ont fait un geste dans ce sens en réaffirmant, le 1^{er} mai 2000, « leur attachement sans équivoque aux objectifs ultimes de l'élimination complète des armes nucléaires » et en promettant de mener une « action systématique et progressive en vue de réduire globalement les armes nucléaires ». Toutefois certains ont mis en doute la sincérité

14 Voir la réponse du Ministre des Affaires étrangères à une question écrite de Guy Penne – *Journal Officiel, Débats parlementaires, Sénat* – 11 mai 2000, p. 1680

15 On trouvera un résumé de l'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice dans *Documents d'Actualité Internationale*, N°17, 1^{er} septembre 1996 – Paris, La Documentation française

de cet engagement et n'ont pas manqué de souligner la contradiction entre les professions de foi abolitionnistes des grandes puissances et leurs postures stratégiques qui reposent toujours sur la détention d'arsenaux nucléaires imposants. Dans ces circonstances, la loyauté ne consisterait-elle pas à reconnaître franchement qu'un monde sans armes nucléaires n'offre pas nécessairement les garanties de sécurité et de stabilité que certains lui prêtent et qu'il vaudrait mieux s'assigner des objectifs plus modestes au lieu d'entretenir l'illusion d'un désarmement total. Il semble que la déclaration publiée à l'issue de la réunion au sommet du Conseil de Sécurité, le 31 janvier 1992, comporte des éléments permettant de définir une politique responsable en la matière; en effet, la prolifération des armes de destruction massive y est dénoncée comme une « menace contre la paix et la sécurité internationales » ce qui la rend justiciable du chapitre VII de la charte de l'ONU et les membres du Conseil s'engagent à « travailler à la prévention de la dissémination des technologies liées à la recherche et à la production de telles armes et à prendre les mesures appropriées à cet effet ». Dans cette perspective, le désarmement et la maîtrise des armements apparaissent comme des moyens pour renforcer le régime de non-prolifération et il importe surtout de démontrer par des mesures concrètes que l'on progresse sur cette voie. A cet égard il serait plus « loyal » de prôner une stratégie de sécurité coopérative fondée sur la détention d'une capacité de dissuasion suffisante que d'entretenir l'illusion d'un monde sans armes nucléaires qui est inaccessible à vues humaines.¹⁶

Jean KLEIN est professeur à l'Université de Paris I-Sorbonne, coresponsable du Diplôme d'Études Approfondies de Relations Internationales, maître de recherche associé à l'Institut Français des Relations Internationales. Il est l'auteur de : « Stratégie et désarmement : les chances d'une politique de sécurité coopérative », *Politique Étrangère*, n°1,1997; « La coopération franco-allemande et l'identité européenne en matière de défense », *Revue d'Allemagne*, n°2, avril-juin 1998; « Vingt ans de négociations sur le désarmement et la maîtrise des armements », *Politique Étrangère*, n°3,1999. Il a récemment publié : *Dictionnaire de Stratégie* (codirection avec Thierry de Montbrial), Paris, PUF, 2000. Il travaille actuellement sur les relations franco-allemandes ainsi que sur les politiques de défense et de sécurité en Europe.

¹⁶ La publication mensuelle américaine fondée en 1945 par deux savants qui avaient participé au projet Manhattan - *The Bulletin of Atomic Scientists* - fait preuve en la matière d'un certain éclectisme et on y trouve notamment les échos du débat entre les tenants d'un monde sans armes nucléaires et les partisans d'une dissuasion minimale (*minimum deterrent*). Cette dernière formule est privilégiée par ceux qui se préoccupent de la sécurité des Etats dans un monde où la menace nucléaire resterait latente car l'arme atomique ne peut pas être désinventée.