

CONSOLIDATION DE LA NON-PROLIFERATION ET DES GARDE-FOUS SUR UNE BASE REGIONALE DANS LE CONTEXTE DE LA RENAISSANCE DE L'ENERGIE NUCLEAIRE

Au moment où, pour des raisons économiques autant qu'environnementales, on assiste à un regain d'intérêt pour le nucléaire, en particulier, comme source d'énergie et où se posent donc toute une série de problèmes d'ordre technique, juridique, et parfois politique, il importe de se demander si le TNP, qui constitue la pierre angulaire de régime de non-prolifération, continue de garder toute sa pertinence et si le système de garanties de l'AIEA constitue un garde-fou suffisant pour empêcher toute dérive vers le nucléaire militaire.

Autant le nucléaire ne pose pas problème dans nombre de régions du monde et ne suscite nulle appréhension concernant son usage, (sur 29 centrales nucléaires en construction dans le monde, 16 le sont en Asie de l'est et du sud, alors que sur les 283 réacteurs de recherche, 54 se trouvent en Asie de l'est. Par ailleurs, le Vietnam compte construire jusqu'à 4 centrales nucléaires et la Thaïlande, jusqu'à 4 centrales nucléaires d'ici 2021 autant, dès lors qu'il s'agit de pays arabes dont certains dans le Golfe et au Proche Orient envisagent de se lancer dans le nucléaire civil comme c'est leur droit le plus absolu, le terme « nucléaire » suscite aussitôt des méfiances sinon un sentiment de panique au point où le souci de non-prolifération devient la seule préoccupation et où le droit de développer et d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques passe au second plan. On trouve suspect que des pays pétroliers veuillent produire de l'électricité à partir de l'énergie nucléaire comme si leurs ressources en pétrole étaient inépuisables ou comme si l'écologie devrait être l'apanage des pays développés. C'est pourtant une étude en date du 26/12/2006 de la National Academy of Sciences des Etats-Unis qui a établi qu'en raison d'un manque d'investissements et d'une trop forte demande intérieure, les revenus pétroliers risquaient de baisser de 50% d'ici 5 ans pour tomber à 0 d'ici 2015.

Il y a donc un problème de confiance qui se pose entre les pays arabes et musulmans d'une part et les pays occidentaux d'autre part.

De fait, ce à quoi on assiste aujourd'hui c'est à une véritable crise de confiance entre tous les Etats Parties au TNP, qui est en train de mettre sérieusement à mal l'ensemble de l'édifice laborieusement mis en place par ledit Traité.

L'échec de la Conférence d'examen de 2005 a révélé la gravité de cette crise qui s'explique par le fait que les Etats nucléaires et certains Etats non nucléaires soit, au plus, une dizaine de pays n'ont pas respecté leurs engagements internationaux et sont donc à l'origine de la crise de confiance qui mine le système dans son ensemble.

C'est que, il faut le rappeler, le TNP est un « marché » fondé sur un équilibre subtil entre l'exigence de non-prolifération, la nécessité du désarmement et le droit d'accès à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

Il est vrai que le Traité n'est pas d'une équité absolue ce qui explique les réticences, au départ, de nombre de pays à y adhérer, mais comme tout contrat, il requiert la bonne foi des parties qui, il faut le souligner, n'a pas toujours été au rendez-vous, engendrant donc le sentiment chez nombre d'Etats Parties que les règles du jeu ne sont pas respectées par tous et une frustration croissante concernant la lenteur du processus de désarmement et ce qu'ils perçoivent comme étant une volonté affichée de leur dénier le droit de développer l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

Près de quarante ans après l'entrée en vigueur du TNP, il faut pourtant reconnaître que le régime de non-prolifération a plutôt bien fonctionné surtout quand on pense à l'alarmisme qui avait prévalu durant les années 1960, et quand on voit aujourd'hui que ce sont, en fait, les pays qui n'ont pas adhéré au TNP (Israël, Inde, Pakistan) et un pays qui s'en est retiré (la Corée du Nord) qui ont acquis depuis, l'arme nucléaire, tandis que deux ou trois pays s'y sont essayés sans cependant parvenir à leurs fins, grâce à l'efficacité des mécanismes de contrôle et de vérification mis en place par l'AIEA.

Pour que le système fonctionne sans heurts y compris dans sa dimension non-prolifération, il me paraît essentiel que l'on revienne à une saine compréhension du TNP seule à même de restaurer la confiance entre les Etats Parties. Pourtant, même cela ne saurait suffire complètement quand cela concerne une région du monde aussi sensible que le Moyen-Orient, où le déficit de confiance est encore plus grand et où des mesures additionnelles sont nécessaires pour créer un climat de confiance véritable et durable entre les Etats qui s'y cotoient et parfois s'ignorent. Cela signifie que comme dans d'autres régions du monde, l'instauration d'une zone exempte d'armes de destruction massive s'impose ce qui ne pourra cependant se faire que si, au préalable, on règle de manière satisfaisante les deux grands défis auxquels sont confrontés les peuples de la région, que sont le

problème nucléaire israélien – et d’abord le conflit israëlo-arabe – et la crise nucléaire iranienne.

Voyons comment on pourrait d’abord restaurer la confiance entre les Etats Parties au TNP avant de voir comment on pourrait résoudre les problèmes spécifiques du Moyen-Orient et faire de cette région du monde une région « normale » où on peut développer et utiliser l’énergie nucléaire à des fins pacifiques sans que cela ne suscite de craintes.

I. De la nécessité de restaurer la confiance entre les Etats Parties au TNP

Pour restaurer la confiance entre les Etats Parties, il faut, à mon sens, revenir à une mise en œuvre harmonieuse, intégrée, équitable et non discriminatoire de l’ensemble des dispositions du Traité de sorte qu’il soit possible, au bout du compte, de renforcer la cohésion entre les trois piliers que sont le processus de désarmement, le régime de non-prolifération et le droit de développer l’énergie nucléaire à des fins pacifiques.

La Conférence de 2010 me paraît être l’occasion la plus appropriée pour sceller cette nécessaire et salutaire réconciliation entre les Etats Parties.

Pour cela, il est urgent de commencer, dès maintenant, à réunir les conditions de succès de cette Conférence qui pourrait se révéler, à tous égards, cruciale pour le devenir du TNP et, à l’évidence, pour le régime de non-prolifération.

Chacun a sa part à jouer.

Les Etats nucléaires doivent cesser de faire des promesses pour aussitôt les ignorer et les Etats qui veulent exercer le droit de développer la recherche, la production et l’utilisation de l’énergie nucléaire à des fins pacifiques doivent pouvoir le faire sans aucune discrimination en se soumettant aux mécanismes de vérification de l’AIEA, étant entendu que ces mécanismes ne doivent avoir pour seul objectif que le souci de s’assurer du caractère civil des programmes et activités engagés.

A- Les Etats nucléaires doivent s’acquitter de leurs obligations

Ce qui est attendu des Etats nucléaires, c’est que tout simplement, ils contribuent à la mise en œuvre des 13 mesures décidées en 2000, à New York, et qu’ils honorent

l'engagement non-équivoque d'éliminer leurs arsenaux nucléaires pris lors de la même Conférence.

Il est important également que la réduction d'armes nucléaires s'accompagne de leur destruction effective, de réexaminer et de réviser les doctrines nucléaires et de s'engager de manière résolue, à travers un instrument international contraignant à rassurer les Etats non nucléaires contre l'emploi ou la menace de l'emploi d'armes nucléaires ainsi que la recommande la Conférence de 2000.

Ces assurances de sécurité négatives sont d'autant plus nécessaires que les puissances nucléaires n'écartent plus la possibilité de recourir à l'arme atomique contre les Etats qui n'en sont pas dotés ainsi que l'a déclaré, le Président Chirac.

Les Etats nucléaires devraient même déclarer, de manière claire, qu'ils n'utiliseront pas, en premier, (first use) d'armes nucléaires quel que soit le cas de figure, y compris en réponse à une attaque impliquant des armes chimiques, biologiques ou conventionnelles.

Les puissances nucléaires qui ne l'ont pas fait, et là je parle spécifiquement des Etats-Unis, devraient ratifier le CTBT : c'est là **le moyen le plus efficace pour permettre son entrée en vigueur et de faire barrage à la prolifération nucléaire.**

La Russie et les Etats-Unis devraient, par ailleurs, entreprendre de nouvelles négociations pour réduire davantage leur déploiement d'armes stratégiques, s'entendre sur des calendriers précis et procéder à l'élimination progressive de toutes les armes nucléaires sous un contrôle international strict et efficace, montrant ainsi l'exemple aux autres puissances nucléaires.

Les puissances nucléaires se doivent également de hâter la conclusion et l'entrée en vigueur du cut-off-treaty qui constitue un des moyens les plus sûrs de lutter contre la prolifération et de signer et ratifier les protocoles accompagnant les traités instituant des zones dénucléarisées.

Ils devraient surtout indiquer jusqu'à quand ils comptent garder leurs armes nucléaires lorsque l'article VI du TNP prévoit, en toute clarté, qu'ils doivent aller vers leur élimination. Ils devraient également reconnaître que l'existence même de ces armes, et non point seulement leur prolifération, constitue une menace à la paix et la sécurité internationales.

Si les Etats non nucléaires sont convaincus que les Etats nucléaires ne les menacent pas, qu'ils sont véritablement déterminés à éliminer progressivement leurs armes nucléaires et qu'ils sont disposés à leur apporter leur assistance pour le développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques pour autant qu'ils se soumettent pleinement aux mécanismes de vérification de l'AIEA, il est à parier que peu d'entre eux seraient tentés par l'aventure nucléaire militaire.

B- Le droit de développer l'énergie nucléaire à des fins pacifiques doit être accompagné de mesures strictes de contrôle

Il ne fait aucun doute que tout Etat Partie au TNP a le droit de développer la recherche, la production et l'usage de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans aucune discrimination pour autant que, conformément à l'art III.1 du TNP, il accepte le système de garanties de l'AIEA et conclue avec celle-ci un Accord de Garanties Généralisées (A.G.G.) définissant dans le détail les procédures auxquelles l'Etat doit satisfaire en matière de garanties sur l'utilisation à des fins strictement pacifiques de l'énergie nucléaire.

Il doit ainsi soumettre à l'AIEA des rapports périodiques, selon un canevas précis, sur les activités menées dans ce domaine et la comptabilité de la matière nucléaire utilisée et se soumettre à des inspections menées régulièrement par l'AIEA pour vérifier le caractère complet des informations fournies et de leur véracité.

Les mesures de vérification ou garanties ont pour objectif de détecter tout détournement à des fins militaires de quantités significatives de matières soumises aux garanties, et de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des déclarations faites par l'Etat, et par ce biais, déceler aussi la production non déclarée de matières fissiles en quelque endroit du territoire de l'Etat ou en quelque lieu que ce soit placé sous son contrôle et de créer ainsi un élément de confiance entre les Etats Parties. Ces garanties ont fonctionné de manière satisfaisante pendant des années et avec la fin de la guerre froide, l'intérêt porté à l'option nucléaire militaire s'est considérablement réduit.

La découverte d'un programme militaire clandestin en Iraq a cependant mis en évidence la faiblesse d'un système de garanties centré sur la vérification des activités déclarées et a conduit l'AIEA à revoir son système de garanties et à améliorer ses capacités de détection.

Le Programme 93+2 lancé par l'AIEA a ainsi abouti à des recommandations et à un Protocole Modèle adopté par le Conseil des Gouverneurs de l'AIEA, en mai 1997, sous l'appellation de « Protocole Additionnel ».

A travers ses 18 articles et ses deux annexes, le Protocole Additionnel élargit la gamme des informations à fournir et accorde davantage de moyens aux inspecteurs de l'AIEA pour vérifier ces informations et s'assurer, en particulier, qu'aucun élément n'a été omis dans les déclarations fournies par les Etats. Cette nouveauté est consacrée par **l'obligation de fournir une Déclaration élargie** (activités nucléaires passées, présentes et futures ; le cycle de production du combustible nucléaire ; activités de recherche-développement ; emplacement et production des mines d'uranium et de thorium ; quantités, emplacements et utilisation des matières nucléaires) **de permettre un accès illimité aux inspecteurs** (préavis de 24h qui peut être ramené à moins de 2 heures) et **de leur permettre l'usage de moyens de télécommunications qui ne leur sont pas permis sous les AGG**.

Ces garanties additionnelles ont permis de renforcer de manière considérable les capacités de détection de l'AIEA.

Des discussions ont également eu lieu concernant la mise en place d'assurances intégrées en vue de renforcer davantage l'efficacité des assurances.

Des principes de base concernant l'application de ces garanties intégrées ont été adoptés par le Conseil des Gouverneurs de l'AIEA en mars 2002.

En somme, il existe aujourd'hui un régime de garanties particulièrement contraignant qui devrait rendre impossible tout détournement de matières nucléaires d'un programme civil à un programme militaire.

Il importe, à cet égard qu'on ne crée pas, sous couvert de vigilance et de contrôle, des obstacles et des barrières tels que les pays en développement désireux d'accéder à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques finissent par renoncer à s'engager sur cette voie.

Il faudrait poser le problème des vérifications en termes juridiques et techniques et ne pas exercer de pressions politiques sur les Etats pour qu'ils adhèrent, par exemple, au Protocole additionnel ou pour les dissuader de s'engager sur la voie du nucléaire. Il ne faudrait pas, tout de même, qu'il y ait une forme de dissuasion exercée par les Etats nucléaires sur les Etats non nucléaires pour qu'ils renoncent à leur droit à accéder à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Il faut cependant

encourager tous les Etats – et à l’évidence les pays arabes – y compris ceux qui ne nourrissent aucune ambition de s’engager dans le nucléaire à conclure des A.G.G. et à devenir Parties au Protocole additionnel car c’est par et grâce à l’universalité que l’on confère le plus sûrement la légitimité au régime de non-prolifération et que l’on prévient les dérives.

Malheureusement, l’on a tendance aujourd’hui à poser le problème en termes politiques et ceci constitue un dévoiement qui ne fait que nourrir la frustration et l’incompréhension et, qui pourrait se révéler, à la fin, contreproductif.

Seule une lecture saine et intégrée du TNP, et une approche non politisée des systèmes de vérification peuvent garantir une application satisfaisante pour tous du TNP et des systèmes de vérification et restaurer la confiance perdue entre les Etats Parties.

II. De la nécessité de régler les questions nucléaires israélienne et iranienne

A. Nature du problème

La création d’une zone exempte d’armes de destruction massive au Moyen-Orient constitue un objectif tout à fait raisonnable si on a à cœur d’instaurer un climat de confiance durable entre l’ensemble des Etats de la région et entre ces derniers et la Communauté internationale.

De ce point de vue, il est indubitable que dans la configuration stratégique et géopolitique du Moyen-Orient, l’arsenal nucléaire israélien fait quelque peu désordre et pose, à n’en point douter, problème.

De la même manière, le programme nucléaire iranien, quelle que soit sa nature et quels que soient ses objectifs suscite, à juste titre, des interrogations.

Dans le cas d’Israël, malgré sa politique d’ambiguïté récemment mise à mal par un lapsus commis par M. Olmert, il ne fait aucun doute que ce pays qui non seulement dispose d’au moins 200 têtes nucléaires, mais refuse de soumettre ses installations nucléaires au contrôle de l’AIEA, s’est délibérément mis en marge de la légalité internationale. Une telle attitude a eu pour conséquences non point seulement de rendre impossible la création d’une zone exempte d’armes de destruction massive, mais de compromettre tout effort visant à réduire la menace

que posent ces armes voire d'autres armes comme les mines anti-personnelles et à entretenir la spirale de la course aux armements entre les Etats de la région.

Dans le cas de l'Iran, et bien que celui-ci soutienne qu'il n'a pas d'autre objectif que d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, il faut bien constater qu'il a, pendant deux décennies, à l'insu de l'AIEA, développé un vaste programme nucléaire clandestin, et qu'aujourd'hui encore, il persiste dans son ambition de poursuivre l'enrichissement de l'uranium quoi qu'on ne sache pas trop s'il dispose aujourd'hui de 3000 centrifugeuses en état de marche comme il le prétend ou seulement un peu moins de 2000 comme le rapporte l'AIEA. Ce qui est sûr c'est que le règlement diplomatique de la question nucléaire iranienne contribuerait de manière significative à lever les hypothèques qui pèsent sur l'ensemble de la région

B. Quelles solutions ?

Même si les deux problèmes peuvent ne pas paraître directement liés, ils le sont en réalité et leur règlement concomitant me paraît être une nécessité si on veut soustraire cette région du monde à la menace des ADM et en faire une région tout à fait normale. Le chemin pour y parvenir risque cependant d'être long et ardu.

En ce qui concerne Israël, il est patent que son statut de puissance nucléaire est étroitement lié au conflit Israëlo-arabe. Cela signifie que tant qu'un règlement juste et définitif de ce conflit, assurant à Israël la sécurité dans des frontières internationalement reconnues ne verra pas le jour, il est totalement exclu qu'Israël envisage de reconsidérer son statut de puissance nucléaire.

En revanche, si un tel règlement se dessinait à l'horizon, Israël pourrait, dans un premier temps au moins, s'engager à l'instar des autres pays de la région, y compris l'Iran, à suspendre ou à renoncer pendant une période de temps plus ou moins longue, à toute activité liée au cycle nucléaire en attendant, lorsque les conditions seront pleinement réunies, de renoncer à l'arme nucléaire et de prendre toutes les mesures y afférentes.

En ce qui concerne maintenant l'Iran qui se dit aujourd'hui prêt à coopérer avec l'AIEA – et c'est tout de même un développement important – sur toutes les questions qui sont à l'origine de la crise de confiance actuelle y compris celles relatives à l'entité appelée Green Salt Project qui a éveillé bien des soupçons et au document tout aussi suspect reçu de Abdul Qadeer Khan, il me semble qu'une chance devrait être offerte à l'AIEA de poursuivre, selon un calendrier strict, ses

discussions avec ce pays pour mettre tous les problèmes à plat et obtenir toutes les clarifications nécessaires.

Si d'ici la fin du mois de décembre, l'Iran parvient à apporter des réponses satisfaisantes comme il l'a fait pour le plutonium de l'avis même de l'AIEA qui a déclaré le dossier clos, il n'y aurait plus aucune raison de le soupçonner de quoi que ce soit et il serait sage et responsable de le laisser poursuivre ses activités d'enrichissement de l'uranium pour autant qu'il se conforme scrupuleusement aux engagements pris auprès de l'AIEA y compris en relation avec le Protocole additionnel. Dans ce cas-là, tous les espoirs seront permis et il faudrait, dans la foulée, obtenir d'Israël qu'il coopère concernant son propre programme nucléaire militaire pour rassurer les autres pays de la région et avancer vers la création d'une exempte d'ADM.

Si ce n'est pas le cas, il conviendrait, tout en reconnaissant à l'Iran le droit de poursuivre ses activités liées au cycle nucléaire à des fins pacifiques, de le convaincre soit de reporter c'est à dire de geler, pour une période de temps plus ou moins longue, son programme d'enrichissement de l'uranium sur son territoire soit, au moins, de ne pas enrichir l'uranium à une échelle industrielle.

Dans le premier cas, il recevrait, en contrepartie, des compensations politiques et économiques en plus de garanties concernant la fourniture de fuel nucléaire pour ses deux centrales nucléaires quand elles auront été construites.

Un pays comme la Russie, qui s'est déjà proposée pour abriter sur son territoire des installations iraniennes pour l'enrichissement de l'uranium et pour récupérer tout le fuel nucléaire utilisé dans les centrales iraniennes, peut constituer un partenaire fiable pour l'Iran et acceptable pour la Communauté internationale.

D'autres garanties pourraient être offertes à l'Iran, comme celle qu'il ne subira aucune attaque de l'extérieur ou aucune tentative de changement de régime par la force.

Dans le deuxième cas qui est le plus probable, c'est-à-dire si l'Iran refuse de suspendre son programme d'enrichissement, les options sont limitées et l'AIEA n'aura d'autre choix que de tenter d'obtenir de lui qu'il coopère pleinement avec elle et s'acquitte scrupuleusement de toutes ses obligations. Bien entendu, le problème ne sera pas pour autant résolu de manière satisfaisante et le Moyen-Orient continuera à être une zone de turbulences. En tout état de cause, il convient de privilégier de la persuasion et d'œuvrer à un dialogue irano-américain similaire à celui qui a permis de débloquer la situation entre la Corée du Nord et les Etats-

Unis même si les deux situations ne sont pas absolument comparables et même si les motivations sont différentes. Il faut, en tous cas, éviter, à tout prix, le recours à la force qui provoquerait un désastre aux conséquences incommensurables.

Par ailleurs, si on veut rétablir la confiance dans la région, il est important que les pays de la région n'aient pas le sentiment qu'en matière nucléaire, il existe une politique de deux poids deux mesures et qu'on les traite de manière discriminatoire.

D'abord il faut bien comprendre qu'il serait dangereux et sans doute contreproductif de vouloir réinterpréter le TNP de manière restrictive en créant par exemple une nouvelle division du monde entre ceux qui ont le droit de maîtriser le cycle nucléaire (l'occident) et ceux qui ne l'ont pas (le monde arabe).

Ensuite, il est évident que la politique adoptée à l'égard d'Israël faite d'indulgence et de complaisance, ne peut qu'alimenter un sentiment d'injustice et de frustration chez les peuples arabes et musulmans.

Enfin, l'accord conclu entre les Etats-Unis et l'Inde, offrant à cette dernière les bénéfices normalement dûs aux Etats Parties au TNP et ne la soumettant à aucune obligation, lui permettant ainsi de consacrer son stock de fuel nucléaire à son programme militaire, ne constitue sans doute pas un modèle de cohérence. De fait, une telle attitude de la part des Etats-Unis décrédibilise et compromet gravement le système de non-prolifération et entretient des doutes sur le sérieux et l'engagement de ce pays à l'égard du régime de non-prolifération en général.

C'est à ces conditions peut-être que l'on pourra peut-être dans l'avenir, ne pas appréhender avec méfiance les intentions de tel ou tel pays du Golfe, du Proche-Orient ou d'Afrique du Nord désireux de se lancer dans l'aventure du nucléaire civil et lui offrir l'assistance à laquelle il a droit en tant qu'Etat Partie au TNP.