



DÉSARMEMENT, NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRES, SÉCURITÉ DE LA FRANCE

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat

Rapport d'information n° 332 (2009-2010)

M. Jean-Pierre CHEVENEMENT

1. En dépit de ses imperfections et de ses fragilités, le traité de non-prolifération nucléaire (TNP) demeure un instrument irremplaçable pour la sécurité internationale. La très grande majorité des Etats conservent un intérêt majeur à ce qu'il soit préservé dans la région où ils se situent. Il ne peut y avoir d'autre alternative que de soutenir et consolider le TNP en veillant à faire avancer les trois objectifs qu'en attendent les Etats parties :

- progresser sur la voie du désarmement général et nucléaire ;

- assurer l'accès de tous les Etats qui le souhaitent aux bénéfices de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ;

- garantir la sécurité des Etats en prévenant efficacement toute tentative de prolifération et, le cas échéant, en sanctionnant les manquements de manière efficace.

Réunir les conditions d'une « zone de basse pression nucléaire », dans la perspective du désarmement prévu par l'article VI du TNP

2. Le désarmement nucléaire doit s'inscrire dans la perspective d'un désarmement général et complet, dans le cadre d'un processus graduel visant à réunir les conditions d'un monde sans armes nucléaires et à préserver la nécessité d'une sécurité non diminuée pour tous. Dans un premier temps, il importe donc de se concentrer sur les conditions aujourd'hui accessibles pour progresser vers cet objectif.

3. La disproportion est telle entre les arsenaux des deux premières puissances nucléaires (22 400) et tous les autres réunis (environ 1 100) que l'effort de désarmement nucléaire doit porter en priorité sur les Etats-Unis et la Russie. L'accord « post-START »

de 2010 représente une première étape. Une diminution plus significative des arsenaux américain et russe – en incluant les armes en réserve et les armes nucléaires dites « tactiques » - sera l'une des conditions essentielles pour aller vers une « zone de basse pression nucléaire ».

4. A ce stade, il n'y a pas lieu de lier les réductions que devraient opérer les Etats-Unis et la Russie et la situation des arsenaux beaucoup plus modestes des autres Etats nucléaires. La question ne pourrait se poser en ces termes qu'une fois les forces nucléaires américaines et russes, tous types d'armes confondus, ramenées à des niveaux de l'ordre de quelques centaines d'armes nucléaires.

5. Il est indispensable que toutes les puissances nucléaires pratiquent une politique de transparence, à l'image de la France, sur la situation de leurs forces, en déclarant la totalité de leurs stocks d'armes nucléaires, qu'elles soient opérationnellement déployées, en réserve ou en attente de démantèlement, qu'il s'agisse d'armes nucléaires stratégiques ou d'armes nucléaires dites « tactiques ».

6. Les « garanties négatives de sécurité » émises par les Etats dotés d'armes nucléaires sont légitimes, dès lors qu'elles sont accordées à des Etats non dotés qui respectent pleinement les obligations découlant du TNP et qu'elles n'aboutissent pas à compromettre la préservation des intérêts vitaux des nations qui y souscrivent, par exemple en cas d'agression avec des armes biologiques ou chimiques.

7. Le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) constitue un instrument essentiel de désarmement et de non-prolifération nucléaires. Sa ratification par les Etats-Unis est cruciale, car elle serait de nature à entraîner celle de plusieurs autres Etats dont l'adhésion est requise (Chine,

Inde, Pakistan notamment) et redonnerait de la crédibilité à une entrée en vigueur du traité à moyen terme. Il est urgent que soient levées les objections qui s'opposent à l'adoption de ce traité par le Sénat des Etats-Unis.

8. La négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires doit s'engager sans condition préalable au sein de la Conférence du désarmement. En l'attente de l'entrée en vigueur d'un tel traité, les Etats qui ne l'ont pas encore fait doivent déclarer un moratoire sur la production de matières fissiles et démanteler leurs installations de production.

Relancer la promotion des usages pacifiques de l'énergie nucléaire, qui fonde la légitimité du TNP

9. Au moment où l'énergie nucléaire suscite l'intérêt d'un plus grand nombre d'Etats préoccupés par la satisfaction de leurs besoins énergétiques à moyen terme et par la lutte contre le réchauffement climatique, il est nécessaire de répondre à cette attente en relançant la promotion des usages pacifiques de l'atome, qui fonde la légitimité du TNP.

10. La conférence d'examen du TNP devrait être l'occasion de définir les principes devant guider un développement sûr et responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. Elle devrait clairement consacrer un engagement d'assistance au profit de tous les pays qui adhèrent à un socle commun de règles en matière de sûreté, de sécurité et de non-prolifération, qui respectent l'ensemble de leurs obligations internationales et qui poursuivent de bonne foi, sous le contrôle de l'AIEA, des activités à des fins pacifiques.

11. La recherche et la coopération internationale pour concevoir des réacteurs plus économes en uranium, plus sûrs, plus résistants à la prolifération et générant moins de déchets radioactifs à vie longue est un facteur essentiel pour favoriser l'accès d'un plus grand nombre d'Etats à l'énergie nucléaire.

12. A court terme, il est indispensable de concrétiser rapidement le projet de « banque du combustible », à travers un mécanisme international garantissant l'approvisionnement en combustible nucléaire de tous les Etats demandeurs qui respectent les normes convenues de non-prolifération nucléaire. À

plus long terme, devraient être mises en place des installations d'enrichissement ou de retraitement à caractère multilatéral. Une approche régionale mériterait d'être privilégiée, avec notamment la création d'une telle installation sous la responsabilité de l'AIEA, dans un Etat du Moyen-Orient, où les projets de réacteurs civils sont nombreux.

13. Au moratoire institué depuis 2004 par le G8 sur l'exportation des technologies liées aux activités sensibles du cycle du combustible nucléaire - enrichissement et retraitement - doivent être rapidement substituées des règles claires précisant les critères au vu desquels de tels transferts peuvent être autorisés : existence d'un programme électronucléaire techniquement et économiquement crédible ; garanties présentées par l'Etat destinataire quant à l'utilisation des technologies transférées dans les meilleures conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération (notamment l'adhésion au protocole additionnel de l'AIEA). Un lien serait ainsi établi entre l'autorisation des transferts de technologie et l'adhésion complète au régime de non-prolifération.

Inscrire le maintien de l'ordre nucléaire mondial dans la perspective d'une réduction des tensions et d'un traitement des problèmes politiques pendants

14. Le maintien de l'ordre nucléaire mondial, incarné par le TNP, est un facteur essentiel de sécurité et de stabilité pour l'ensemble des Etats. Il suppose la consolidation des instruments juridiques et le renforcement des contrôles en matière de prolifération. Il exige également de traiter les causes profondes des crises de prolifération, qui s'enracinent dans des motivations régionales de sécurité, au Proche et au Moyen-Orient, entre l'Inde et le Pakistan, et en Asie de l'Est.

15. La mobilisation de la communauté internationale, au travers du Conseil de sécurité des Nations unies, doit continuer à s'exercer en vue de la résolution des crises iranienne et nord-coréenne. Ces deux crises sont potentiellement très déstabilisatrices pour le TNP. Selon leur issue, d'autres Etats pourraient reconsidérer leur politique de sécurité et enclencher de nouvelles cascades de prolifération.

16. Pour prévenir de nouvelles crises de prolifération, le TNP doit être assorti des

moyens permettant de vérifier sa mise en œuvre effective. Une action diplomatique résolue et des mesures incitatives fortes, par exemple par la conditionnalité des exportations, sont nécessaires pour assurer l'universalisation du protocole additionnel aux accords de garanties (protocole « 93+2 ») et notamment l'adhésion de la quinzaine d'Etats menant des activités nucléaires significatives qui n'y ont pas souscrit. Le renforcement des moyens humains et techniques de vérification de l'AIEA est le corollaire indispensable de cet objectif.

17. La conférence d'examen du TNP devrait s'accorder sur des principes encadrant le droit de retrait reconnu par le traité, afin de réaffirmer qu'un Etat demeure responsable des violations commises avant le retrait et d'éviter le détournement des équipements et technologies acquis sous couvert du traité pour le développement d'un programme nucléaire militaire.

18. Le fait que les trois Etats qui n'ont jamais adhéré au TNP se soient dotés de l'arme nucléaire, fragilise le régime international de non-prolifération. Dans le prolongement des premiers engagements pris par l'Inde auprès du Groupe des fournisseurs nucléaires, il est nécessaire de rapprocher les trois Etats de ce régime en les incitant à ratifier le TICE, à stopper la production de matières fissiles à usage militaire, à négocier avec l'AIEA, à l'image de l'Inde, un protocole additionnel et à contrôler leurs exportations de technologies nucléaires.

19. La pleine mise en œuvre par tous les Etats de la résolution 1540 du Conseil de sécurité ainsi que le renforcement des contrôles et de la sécurité nucléaire sont nécessaires en vue de faire face au rôle croissant des acteurs non étatiques dans la prolifération nucléaire et de parer le risque de détournement de matières nucléaires au profit d'organisations terroristes. Des directives strictes doivent être renouvelées aux services concernés.

20. La lutte contre la prolifération nucléaire ne peut s'envisager isolément des autres formes de prolifération – chimique, biologique, balistique – et des déséquilibres conventionnels qui influent sur les conditions de la stabilité stratégique. L'universalisation des instruments internationaux dans ce domaine, l'adoption d'un mécanisme de vérification pour la convention d'interdiction des armes biologiques et la négociation d'un

traité d'interdiction des missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire, proposé par la France, iraient dans ce sens.

21. Au-delà du renforcement des instruments internationaux et des mesures préventives ou coercitives, il est essentiel d'agir sur les déterminants régionaux de la prolifération nucléaire, en réduisant les tensions et en traitant les questions politiques pendantes depuis de trop longues années. Le désarmement n'est pas un devoir abstrait. Il ne peut progresser qu'en prenant en compte les situations historiques concrètes.

22. Les efforts de la communauté internationale doivent porter sur la normalisation des relations indo-pakistanaïses et l'établissement d'une coexistence mutuellement avantageuse. C'est dans ce contexte seulement qu'il sera possible de faire admettre aux deux Etats, d'abord le plafonnement, puis la décréue de leurs forces nucléaires.

23. L'instauration d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient n'est pas envisageable sans la création d'un Etat palestinien viable et la reconnaissance d'Israël par tous les pays de la Ligue arabe et par l'Iran. Le degré d'engagement des Etats-Unis vers cet objectif sera déterminant.

24. La normalisation des relations de l'Iran avec le monde extérieur, et d'abord avec les Etats-Unis, doit être encouragée en proposant à l'Iran la levée des sanctions en contrepartie d'engagements clairs sur l'acceptation de toutes les garanties de l'AIEA, y compris la ratification du protocole additionnel, sur la ratification du TICE et sur le soutien à la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire. A défaut de la suspension des activités d'enrichissement, que demande la communauté internationale dans la mesure où elles ne correspondent à aucun besoin civil établi, un compromis pourrait être recherché sur les bases suivantes : la poursuite de l'enrichissement sous le plein contrôle de l'AIEA et la garantie que le stock d'uranium faiblement enrichi ainsi produit serait écoulé sur le marché international tant que n'existe aucun besoin avéré pour un programme nucléaire iranien qui n'existe pas encore.

25. La Chine détient l'essentiel des moyens susceptibles d'infléchir la politique du régime nord-coréen dont les effets sont potentiellement très déstabilisateurs pour

toute la région. Alors qu'aucun instrument d'organisation de la sécurité régionale n'a jamais été mis en place en Asie, la question nord-coréenne ne peut être traitée que dans un cadre plus global impliquant les Etats-Unis et prenant en compte les préoccupations de sécurité de tous les acteurs de la région, notamment la Chine et le Japon.

Garantir la sécurité de la France et le maintien d'un équilibre pacifique sur le continent européen

26. Ayant démantelé ses sites d'essais nucléaires et ses usines de production de matières fissiles militaires, réduit de moitié le nombre de ses armes nucléaires et annoncé de manière transparente le niveau actuel de ses forces nucléaires, la France a réalisé un effort sans équivalent parmi les cinq Etats dotés d'armes nucléaires pour remplir les obligations qui lui incombent en vertu de l'article VI du TNP.

27. À la veille de l'ouverture de la Conférence d'examen du TNP, la France n'a donc aucune raison d'adopter une attitude frileuse. Elle doit privilégier une approche pragmatique et constructive, afin de rechercher des avancées dans les trois domaines qui constituent les piliers du TNP : la non-prolifération, l'accès aux usages pacifiques de l'atome et le désarmement. Cette approche pratique doit prendre en compte l'ensemble des paramètres stratégiques et mettre l'accent sur les conditions qui permettraient le désarmement nucléaire, dans la perspective d'un monde plus sûr.

28. La réduction des arsenaux américain et russe jusqu'à un niveau de quelques centaines d'armes nucléaires, y compris les armes en réserve et les armes « tactiques », la ratification du TICE par les Etats-Unis et tous les autres Etats qui n'y ont pas procédé, l'ouverture rapide et sans condition de la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire, l'universalisation du protocole additionnel de l'AIEA constituent les principales conditions à réunir pour aller vers le désarmement nucléaire. La France pourrait également demander lors de la Conférence d'examen que soient liées les questions relatives à la prolifération balistique, au désarmement nucléaire et aux défenses antimissiles balistiques.

29. Dimensionnées selon le principe de stricte suffisance, qui a conduit à des réductions unilatérales successives, les forces nucléaires françaises ne peuvent être prises en compte, à ce stade, dans aucun processus de négociation multilatérale de désarmement nucléaire.

30. Pour cette raison même, la France doit maintenir une posture de dissuasion indépendante et se tenir en dehors du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN, même si sa dissuasion contribue à la dissuasion globale de l'Alliance. La dissuasion française est un élément de stabilité. Elle garantit notre autonomie de décision. Elle est au service de la paix. Seul un changement géostratégique majeur aujourd'hui inenvisageable, tel que le retrait de la garantie des Etats-Unis à leurs alliés européens, pourrait conduire à modifier la vocation nationale de notre dissuasion.

31. La France ne saurait renoncer à l'ambiguïté calculée de sa posture nucléaire, en donnant sans restriction des garanties négatives de sécurité (vis-à-vis des pays non nucléaires) ou plus encore des engagements généralisés de « non usage en premier » qui pourraient ouvrir la voie à des guerres conventionnelles. Bien évidemment, l'arme nucléaire ne saurait être utilisée par la France, puissance pacifique qui ne menace personne, que si son existence même était en jeu, mais sa vertu dissuasive implique que la notion d'intérêt vital ne soit pas davantage précisée.

32. À l'occasion du débat sur le concept stratégique de l'OTAN, la France doit sensibiliser ses alliés à l'intérêt de maintenir un principe de dissuasion nucléaire en Europe tant que ses voisins n'ont pas renoncé à leurs armements nucléaires. Une « Europe sans armes nucléaires » créerait un vide stratégique étant donné que la Russie, puissance eurasiatique, conserve un arsenal très important, tout comme les Etats-Unis, et que le Moyen-Orient n'est pas une zone dénucléarisée. Par ailleurs, la France devrait s'efforcer de convaincre ses partenaires européens de l'OTAN de ne pas « lâcher la proie pour l'ombre » en abandonnant le principe de la dissuasion nucléaire au profit d'une protection aléatoire du territoire européen par un système de défense antimissile balistique.