

Sortir de l'impasse actuelle dans les pourparlers de maîtrise multilatérale des armements nucléaires

Clifford E. Singer

Program in Arms Control, Disarmament, and International Security
Université d'Illinois à Urbana-Champaign

et

Amy Sands

Center for Nonproliferation Studies
Monterey Institute of International Studies

Program in Arms Control, Disarmament, and International Security
Université d'Illinois à Urbana-Champaign

Septembre 2001

SUR LES AUTEURS

Clifford Singer est directeur du Program in Arms Control, Disarmament, and International Security de l'Université d'Illinois à Urbana-Champaign.

Amy Sands est directrice adjointe du Center for Nonproliferation Studies du Monterey Institute of International Studies, Monterey, Californie.

Traduit de l'anglais

par

Uzoma Chukwu

Graduate School of Translation and Interpretation

Monterey Institute of International Studies

(uchukwu@miis.edu)

Sortir de l'impasse actuelle dans les pourparlers de maîtrise multilatérale des armements nucléaires

Par

Clifford Singer et Amy Sands

Il faut croire que tout pays finit par accumuler tout le plutonium militaire et l'uranium enrichi dont il pense avoir besoin pour l'avenir. On peut donc supposer que lorsque tous les pays en seront arrivés à ce point, que l'on appellera « point B », il y aura un moratoire universel de fait sur la production de matières fissiles pour la fabrication des armes nucléaires. Or, nous nous trouvons aujourd'hui au point A, caractérisé par une impasse dans les négociations à la Conférence du désarmement (CD) de Genève du Traité d'interdiction de la production de matières fissiles dit « cut-off ». La communauté internationale doit, par conséquent, absolument trouver le chemin le plus court entre le point A et le point B dans la mesure où un moratoire transparent sur la production de ces matières est la condition *sine qua non* d'une éventuelle gestion internationale globale des armes nucléaires. Le rêve de la majorité de ceux qui s'intéressent à ces questions aujourd'hui est d'en arriver au point où toutes les matières destinées à la fabrication des armes nucléaires pourront être mises en lieu sûr dans un nombre limité de pays et sous le commandement des autorités de ces pays. Or, il est peu probable que tous les pays concernés soient disposés à accepter la transparence nécessaire à cette gestion internationale globale des armes nucléaires avant de s'être d'abord entendu sur la transparence, beaucoup moins contraignante et importune, nécessaire pour inspirer confiance dans un traité cut-off. Inutile de souligner que le passage du point A au point B dépend en grande partie de la résolution de nombreux casse-tête politiques.

Pour l'heure, les négociations à Genève d'un traité cut-off sont liées à la fois à la prévention de la course aux armements dans l'espace extra-atmosphérique (PAROS) et aux discussions au sein d'un groupe de travail ad hoc sur le désarmement nucléaire. Si la Chine tient à aborder le PAROS par négociation, les Etats-Unis, pour leur part, voudraient s'en tenir pour le moment à des pourparlers, qui déboucheraient peut-être sur des négociations. L'impasse est donc de taille, compte tenu surtout qu'elle reflète le refus de la Chine de négocier une limitation de sa production de matières fissiles, et cela tant qu'elle sera engagée avec les Etats-Unis dans une course illimitée « armes nucléaires stratégiques offensives contre armes stratégiques défensives ». Malgré toutes les assurances apportées par l'actuel Président des Etats-Unis aux interlocuteurs chinois que les défenses antimissile américaines n'ont pas pour but d'entamer la crédibilité des capacités de première frappe nucléaire de la Chine, les Chinois n'en sont pas convaincus¹. En revanche, ils sont persuadés que leur pays dispose des moyens et fera le nécessaire pour conserver ses capacités de première frappe si le système de défense antimissile était mis en place par les Etats-Unis. La course aux armes nucléaires offensives-défensives entre les deux puissances se poursuivra donc sans répit, et empêchera de négocier un traité cut-off tant que les Etats-Unis ne se seront pas arrivés à la même conclusion. Nombreux sont ceux qui ignorent que c'est là que réside la clé de l'impasse actuelle. D'où l'intérêt de rappeler les autres complications qui pourraient survenir.

Le PAROS

S'il n'en tenait qu'à elle, la Chine préférerait l'interdiction pure et simple de toute utilisation à des fins militaires de l'espace extra-atmosphérique, y compris le déploiement des armes « ground-strike » (armes pour une attaque au sol) et de tout autre type d'armes. Elle va jusqu'à soutenir l'interdiction du déploiement dans l'espace de systèmes de reconnaissance et de communication destinés à la gestion des batailles, dont les systèmes de guidage des munitions de précision. La Chine tient tant à ce que son espace national et ses ambassades à l'étranger soient hors de portée des munitions de précision. On comprend donc pourquoi la notion même de l'emploi à des fins militaires par une puissance étrangère de l'espace au-dessus du territoire national chinois lui est inadmissible. Certains commentateurs pensent que compte tenu de l'incompatibilité entre la position de la Chine et celle des Etats-Unis, il n'y a pas d'issue possible à l'impasse actuelle dans les négociations du PAROS et d'un traité cut-off.

Cependant, s'agissant du PAROS, nous devons faire la part entre le but définitif poursuivi par la politique chinoise et ce qui est nécessaire pour relancer les négociations d'un traité cut-off. Si les experts chinois en matière de maîtrise des armements reçoivent le feu vert des dirigeants chinois, et en l'absence de complications inattendues (comme l'incident de l'avion d'espionnage américain), nous sommes persuadés que ceux-ci

reconnaîtront volontiers une distinction entre ces deux objectifs. Deux impératifs, toutefois, du côté des Etats-Unis, la première explicite et la seconde implicite. Les Etats-Unis doivent apporter aux Chinois une garantie explicite que leur défense antimissile n'a pas pour but d'entamer la crédibilité de leur système de dissuasion. Par ailleurs, les Américains doivent continuer d'agir avec circonspection en matière de livraison à Taiwan d'armes de nature à modifier l'équilibre entre les forces en présence (ou perçues comme telles par la Chine). Nous pensons ici, par exemple, au système de défense navale Aegis. Donc, à condition de laisser se calmer les esprits après des incidents vexants comme le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade et l'affaire de l'avion d'espionnage américain, nous ne voyons que deux conditions à satisfaire pour écarter l'obstacle constitué par les réticences liées au PAROS et relancer les négociations d'un traité cut-off. Premièrement, les Etats-Unis doivent laisser clairement deviner leurs intentions concernant Taiwan. Deuxièmement, ils doivent aussi clairement communiquer leurs intentions de ne pas chercher avec leur défense antimissile à faire échec aux nouvelles forces stratégiques nucléaires modernisées de la Chine.

Même lorsque les parties en présence se seront entendues sur les questions soulevées ci-dessus, il restera toujours celle de savoir si le PAROS passe par des négociations ou par des pourparlers. L'armée de l'air américaine s'opposera très probablement à toute tentative importante de limiter par négociation sa capacité de d'utiliser ou de protéger ses avoirs spatiaux existants. Et on ne voit ni l'administration américaine ni le Congrès chercher à s'y opposer. Dans les pages qui suivent, nous passons donc en revue trois des nombreuses approches permettant d'éviter cet écueil. La première consiste à « rattacher » la station spatiale internationale à l'Antarctique. De cette façon, la station spatiale, démilitarisée par traité international, bénéficiera de la même protection que l'Antarctique. A terme, la station vaudra environ 100 milliards de dollars et ce serait irresponsable de la part de la communauté internationale d'exposer un tel investissement au risque d'être détruite par un lancement vertical d'une fusée-sonde bon marché. Si un tel incident devait se produire, il provoquerait une crise d'une extrême gravité sur laquelle il n'y aurait pas de précédent juridique international. Un tel incident constituerait-il un acte de guerre ? Si oui, contre qui ? Ou ne constituerait-il qu'un meurtre ? Si oui, de quelle manière seront réparties les responsabilités sur la chaîne de commandement de l'Etat présumé coupable ? Finalement, pourra-t-on facilement s'entendre sur ce qui constitue une punition équitable pour les coupables ? La communauté internationale a sans doute intérêt à s'entendre sur ces questions bien à l'avance, alors qu'il n'y a pas encore de cas à trancher. Une telle entente devrait aussi servir de précédent sur lequel se fonder pour résoudre d'autres questions plus subtiles, dont celle de l'emploi et la protection des satellites de communication commerciaux.

La deuxième approche des négociations du PAROS concerne le sens à donner à l'accord communément désigné comme le Traité sur l'espace extra-atmosphérique mais aussi sa mise en application. Ce traité interdit tout emploi des « corps célestes » à des fins militaires mais ne dit rien sur une question susceptible d'être beaucoup plus pertinente pour le 21^{ème} siècle, celle de savoir s'il y a interdiction aussi de l'emploi militaire des matières issues de ces corps célestes. A titre d'exemple, la question pressante de l'emploi dans la propulsion des fusées de l'hydrogène extrait des astéroïdes s'approchant de la terre et, on peut l'imaginer, extrait aussi des régions polaires de la lune. En stationnant un lanceur masse sur la lune ou simplement en envoyant de la masse d'un astéroïde s'approchant de la terre sur la voie d'un autre, on doit pouvoir réduire de manière significative le coût en énergie de la descente des matières extraterrestres sur l'orbite terrestre, comparée à l'énergie nécessaire pour envoyer sur l'espace la même quantité de masse. Avec le temps et un peu plus d'expérience en matière d'exploration habitée et non habitée de l'espace, il n'y a pas de raison que le coût en dollars de tels transferts de matières extraterrestres ne devienne plus compétitif que le coût d'un lancement depuis la Terre.² Comme le montre l'expérience du Traité sur l'Antarctique, il est toujours beaucoup plus facile de négocier la démilitarisation de telles activités avant qu'elles ne soient économiquement rentables plutôt que d'attendre qu'elles soient sur le point de le devenir. Soulignons aussi, sur un plan général, que le Traité sur l'espace extra-atmosphérique paraît ambigu sur ce qu'il interdit, et manque de mécanisme d'application. Si pour le moment ces questions ne semblent pas relever de l'urgence, elles revêtent toutefois de l'importance à long terme et peuvent très bien faire l'objet de négociations.

La troisième approche d'éventuelles négociations du PAROS concerne la possibilité d'interdire toute activité militaire dans l'espace extra-atmosphérique au-delà de l'orbite géosynchrone. Si le Traité sur l'Antarctique a démilitarisé un continent tout entier, l'action à laquelle nous pensons ici ira un peu plus loin et démilitariser ce qui reste de l'Univers. Une telle décision appellera sans doute à un mécanisme d'application,

ne serait-ce que pour traiter les cas de tirs ratés résultant dans l'envoi de satellites militaires au-delà de 40 000 km de la Terre. Par ailleurs, un tel mécanisme d'application pourrait aussi servir de précédent si un consensus devait se dégager sur des restrictions supplémentaires visant les activités militaires à basse altitude.

Une autre possibilité souvent proposée pour compléter les mesures envisagées ici est d'aborder la question des intérêts commerciaux dans les discussions en vue de restreindre les activités militaires à basse altitude. Ceci pourrait, lors d'un conflit, constituer une protection contre toute interférence avec les activités non militaires. Cependant, dans la mesure où la majorité des satellites commerciaux peuvent servir aussi bien aux emplois civils que militaires, l'instauration de restrictions sur les activités militaires dans l'espace pourra, à n'en pas douter, compliquer inutilement les activités commerciales de tous les jours. (Des compromis de ce genre sont bien connus de tous ceux qui ont suivi de près les pourparlers conduisant à la Convention sur les armes biologiques.) Dans tous les cas, cette approche a plus de chances de réussir à la CD si elle commençait par des pourparlers, plutôt que par des négociations. Ceci parce que les Etats-Unis ne conçoivent pas encore—et, peut-être pour de nombreuses années encore—l'option d'un mandat de négociation dans ce domaine.

Désarmement nucléaire

Même la Russie est aujourd'hui d'accord sur l'idée de charger un groupe ad hoc de la CD des discussions sur le désarmement nucléaire. Un Programme en 13 étapes décidé lors de la Conférence d'examen de l'an 2000 du Traité de non-prolifération (TNP)³ pourrait servir de base à ces pourparlers. Ce plan appelle à une date d'entrée en vigueur rapprochée du Traité d'interdiction totale des essais nucléaires (TICE), à un moratoire sur les explosions nucléaires, à la négociation d'un traité cut-off, à des discussions à la CD en vue du désarmement nucléaire, à l'irréversibilité du désarmement nucléaire, et à un engagement sans équivoque des Etats dotés d'armes nucléaires à procéder à l'élimination de leurs arsenaux nucléaires. Le Plan recommande également la conclusion d'un troisième Traité sur la réduction des armes stratégiques (START III) et le renforcement du Traité sur les missiles antibalistiques (ABM), ainsi que la mise en œuvre de l'Initiative tripartite Etats-Unis/Russie/AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) sur les stocks excédentaires de matières fissiles. Par ailleurs, il appelle à un effort de désarmement nucléaire, y compris par des réductions unilatérales d'armes nucléaires stratégiques et non stratégiques, davantage de transparence, la réduction du niveau d'alerte et la réduction du rôle joué par les armes nucléaires dans la politique de sécurité des Etats. En dernier lieu, le plan attire spécialement l'attention sur la nécessité d'une coopération internationale accrue en matière de destruction des stocks excédentaires de matières de fabrication d'armes, rappelle l'objectif de désarmement global et total, l'intérêt d'un suivi régulier des programmes de désarmement et de la mise en place d'un système de vérification plus efficace. L'Inde, le Pakistan et Israël acceptent peut-être un programme similaire comme point de départ de discussions à la CD. Nous nous fondons ici sur le fait que le Programme n'exige pas que ces pays signent le TNP. Soulignons toutefois que celui-ci ne représente pas le seul accomplissement de la Conférence d'examen de l'an 2000 du Traité de non-prolifération. Le problème le plus délicat sera celui de trouver une désignation qui recueille l'adhésion du Japon et d'autres pays pour les « Etats détenteurs d'armes nucléaires » (qui, au sens du TNP, exclut l'Inde, le Pakistan et Israël).

Une possible approche de la question d'engagements irréversibles et universels au désarmement nucléaire passe par la discussion d'une déclaration présentant les traits suivants :

- I. Limitation du nombre d'engins explosifs nucléaires détenus
 1. A compter du (_____), le nombre d'engins explosifs nucléaires détenus par tout pays signataire de cette déclaration ne dépassera pas (_____).
 2. Sous réserves des limitations imposées par l'article II de la présente Déclaration, la limitation du nombre d'engins explosifs nucléaires détenus par tout pays signataire de la présente Déclaration [ci-après Adhérent] sera réduit de (___) tous les (___) ans.
- II. Les Dispenses
 1. Tout Adhérent a le droit de se dispenser de procéder à la réduction du nombre d'engins explosifs nucléaires à laquelle il s'était engagé à condition de donner un préavis de (___) ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la limitation en question. Ce préavis sera accompagné d'un exposé de motifs

expliquant pourquoi l'Adhérent ne souhaite plus procéder à la réduction à laquelle il s'était engagé auparavant.

2. Le plafond du nombre d'engins explosifs nucléaires détenus par un Adhérent ne pourra être relevé.

L'idée ici c'est de parvenir d'abord à un accord de principe sur l'approche. Dans un second temps, on pourra chercher à s'entendre sur les valeurs exactes à insérer dans les espaces aménagés à cette fin dans le modèle ci-dessus. L'adhésion à une telle déclaration pourra par la suite être sollicitée parallèlement de façon unilatérale avec, peut-être, l'introduction de dispositions permettant, dans des cas exceptionnels, le retrait en règle de la parole donnée. L'autre possibilité consiste à lancer un appel de dépôt de telles déclarations auprès d'un dépositaire, par exemple le Secrétaire général des Nations Unies. Pour tenir compte d'autres aspects du Programme en 13 étapes, une telle approche pourrait aussi comporter des limitations supplémentaires sur les mises à niveau qualitatives des arsenaux nucléaires (par exemple, par des essais nucléaires). On peut aussi inciter les parties à conclure des accords supplémentaires sur la destruction des stocks excédentaires des matières de fabrication d'armes et sur la limitation de la production, de la détention ou des moyens de lancement d'armes nucléaires.⁴

Du point de vue de l'Inde, une telle approche aura l'avantage de ne pas être discriminatoire dans la mesure où l'appel à un plafond universel du nombre d'engins explosifs nucléaires montés détenus s'appliquera à tous les Etats, sans exception : des Etats qui ont adopté une politique de dissuasion minimum à ceux qui, dans le cadre du TNP, ont choisi de ne pas détenir l'arme nucléaire ou d'appartenir à une Zone exempte d'armes nucléaires en passant par ceux qui travaillent actuellement à réduire le niveau de leurs stocks. La réussite de cette approche dépendra de l'obtention de l'accord, ne serait-ce que tacite, que la Chine ne cherchera pas à ramener son arsenal au niveau du plafond universel décidé, ce qui ne manquera pas d'inciter l'Inde à faire de même. Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, un tel accord de la part de la Chine paraît indispensable pour sortir de l'impasse actuelle dans les pourparlers du PAROS et pour relancer les discussions de fond à la CD sur l'avenir du désarmement nucléaire. Dans ce contexte, il est possible, bien que peu probable, que le Japon et l'Inde s'entendent de façon informelle sur la meilleure attitude à adopter vis-à-vis des Etats non-signataires du TNP dont relève l'Inde pour les besoins des grandes discussions internationales. Sinon, c'est qu'il faudrait adopter une attitude de « ni vu, ni connu » vis-à-vis du rôle nucléaire de l'Inde, avec tous les problèmes délicats que cela suppose.

Un engagement aussi fort par déclaration à la poursuite et à l'irréversibilité du désarmement nucléaire en lui-même représenterait une avancée importante. Demander plus serait le moyen le plus sûr d'inviter des questions sur ce que pourraient bien dissimuler des formules comme « un engagement sans équivoque » au désarmement nucléaire. Quels qu'en soient les avantages pour ceux qui préfèrent un engagement global plus net au désarmement nucléaire, une approche globale a très peu de chance de réussir compte tenu de la préférence dans les milieux diplomatiques internationaux pour une approche parcellaire, donc plus facile à digérer, dans les discussions à la CD. Pourtant, il existe une chance, certes infime, pour que ce soit une approche globale qui soit proposée pour discussion lors de la future quatrième Session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement. Ce choix de lieu de présentation aura l'avantage (mais aussi l'inconvénient) que les puissances nucléaires pourraient se voir obligés d'accepter un accord de principe sur le contenu de la déclaration, sans pour autant s'intéresser davantage au processus conduisant à son adoption.

Un traité cut-off

Un obstacle symbolique à franchir par un éventuel traité cut-off concerne la question des stocks existants de matières fissiles de qualité militaire. Tant que le Pakistan aura le sentiment de ne pas disposer de stocks suffisants de matières fissiles pour couvrir ses besoins, il n'arrêtera pas la production, prétextant que les stocks actuels détenus par l'Inde constitue une source de déséquilibre pour laquelle il faut d'abord trouver une solution avant de parler d'un moratoire ou d'un traité cut-off. Bon nombre d'autres pays ont aussi exprimé leurs soucis concernant les stocks existants même si ceux-ci ne se sentent pas pour cela poussés à se lancer dans la production de matières fissiles destinées à la fabrication d'armes nucléaires.

Un compromis déjà proposé sur cette question consiste à inciter tous les pays concernés à déclarer de façon à la fois transparente et vérifiable autant de leurs stocks que possible comme excédentaires. On peut s'inspirer ici de l'accord trilatéral Etats-Unis/Russie/AIEA proposé. Si ces arrangements restent volontaires, on voit mal

Israël s'opposer à la négociation d'un traité cut-off qui l'inclurait, même si la ratification immédiate par celui-ci d'un tel traité une fois le texte final prêt n'est pas acquise d'avance. La question clé reste donc celle de savoir à quel moment le Pakistan estimera disposer d'assez de stocks pour servir de dissuasion à l'Inde. Etant donné le rôle de la Chine comme ancien fournisseur principal de la technologie nucléaire au Pakistan et de l'engagement actuel du pays vis-à-vis des contrôles à l'exportation, les stocks pakistanais de ces matières ne vont très probablement pas varier de leurs niveaux actuels dans un avenir proche. La situation est autre pour l'Inde qui dispose à la fois de capacités indépendantes et de l'assise économique nécessaires pour facilement procéder au remplacement et à la mise à jour des installations vieillissantes. Par ailleurs, une nouvelle série d'essais dix ans plus tard pourraient facilement leur permettre de fabriquer des armes thermonucléaires offrant un meilleur rapport poids/rendement alors que des essais par le Pakistan d'engins à fission « boostés » au tritium ont très peu de chances de permettre une avancée comparable en capacité de destruction. Par conséquent, les plus clairvoyants parmi les Pakistanais défenseurs du programme nucléaire du pays admettent volontiers qu'il y a va de l'intérêt de la sécurité de leur pays d'obtenir des moratoires internationaux indéfinis sur la production de matières de fabrication d'armes nucléaires et sur les essais nucléaires aussitôt que leurs stocks atteignent des niveaux pouvant servir de dissuasion à l'Inde.

Tout comme avec le TICE, l'entrée en vigueur d'un éventuel traité cut-off sera très probablement précédée d'un long moratoire international sur la production de ces matières, accompagné peut-être de mécanismes de vérification limités. Une des raisons à cela tient au caractère provisoire et potentiellement tacite d'un arrangement limitant les défenses antimissile déployées par les Etats-Unis d'un côté et les armes nucléaires stratégiques déployées par la Chine de l'autre. Un deuxième problème concerne le fait qu'un traité cut-off doté de mécanismes de vérification appropriés et appliqué à la lettre exposera politiquement la production par Israël du tritium. Le troisième problème a trait au refus de la marine américaine de céder un pouce en matière de limitations des stocks d'uranium hautement enrichi (UHE) pour propulsion navale. Compte tenu des stocks américains actuels en UHE qui sont très largement excédentaires par rapport aux besoins du pays dans les décennies à venir, on doit pouvoir trouver un compromis entre une transparence accrue et l'option de se réserver le droit dans l'avenir de se réapprovisionner en UHE pour propulsion navale. Autrement, il ne nous restera peut-être qu'un moratoire sur la production, en attendant une future résolution de la question avant l'éventuelle reprise de la production de UHE pour une nouvelle génération de réacteurs navals.

Calendrier des événements

Arrivé à ce point, on se doit de poser de nouveau la question : quelle est la voie la plus rapide conduisant du point A (l'impasse actuelle dans les négociations d'un traité cut-off) au point B (un moratoire universel sur la production de matières fissiles destinées à la fabrication d'armes nucléaires). En voici les éléments d'une réponse parmi tant d'autres.

- L'administration Bush apporte des précisions sur son programme de défense antimissile (par ex., courant 2001)
- Un consensus (pas nécessairement l'unanimité) politique se dégage aux Etats-Unis pour déclarer que le programme de défense antimissile du pays n'a pas pour but d'entamer la crédibilité de la force stratégique de dissuasion nucléaire modernisée de la Chine (par ex., horizon 2002-2004).
- Accord tacite entre les Etats-Unis et la Chine pour limiter d'une part les défenses antimissile américaines et d'autre part les vecteurs d'armes stratégiques nucléaires de la Chine à fin d'éviter une course aux armes illimitée (par ex., 2004 ou 2005).
- Les Etats-Unis et la Chine acceptent soit d'éviter un mandat de négociation du PAROS soit de le limiter à des questions acceptées de tous les deux (par ex., 2005 ou 2006).
- Les plus renommés des spécialistes russes continuent de soutenir que si les défenses antimissile américaines ne constituent pas une menace pour les capacités de première frappe nucléaire intercontinentale de la Chine, elles ne constituent pas non plus une menace pour les capacités de deuxième frappe de la Russie.
- Les pays de l'Europe occidentale continue d'empêcher l'expansion de l'OTAN vers les pays de l'ex-URSS sans le consentement de la Russie.

- La France et la Grande Bretagne continuent de se garder d'exiger dans le court terme une parité entre *la somme* de leurs arsenaux nucléaires ou dans le long terme une parité entre leurs arsenaux nationaux *respectifs* avec celui de la Russie.
- La situation politique intérieure du Pakistan reste suffisamment stable (par ex., entre 2006 et 2014) pour que le pays puisse accepter des limitations asymétriques sur les stocks de matières fissiles détenus en Asie de Sud et éviter un conflit suffisamment grave avec l'Inde pour pousser celui-ci à répudier de tels plafonds.
- Le Japon et les autres pays donateurs continuent de se montrer généreux et d'apporter massivement de l'aide au développement au Pakistan dans le contexte de résolution d'un certain nombre problèmes délicats entourant les programmes d'armement nucléaire en Asie du Sud, même si ni le Pakistan ni l'Inde n'adoptent une politique de non-nucléarisation.
- Israël continue de coopérer ou de garder le profil suffisamment bas pour qu'on puisse mettre en place un moratoire international sur la production de matières fissiles auquel celui-ci pourra adhérer dès l'introduction ou peu de temps après, en fonction du niveau de transparence imposée par les circonstances politiques intérieures et régionales du pays.
- Les programmes de production de matières fissiles des Etats non nucléaires signataires du TNP sont suffisamment encadrés pour ne pas servir de prétexte à d'autres Etats tentés de se lancer dans la production de ces matières.

S'il est vrai que la situation d'Israël peut constituer un obstacle majeur en ce qui concerne l'entrée en vigueur effective d'un traité cut-off négocié, il n'en reste pas moins que les obstacles créés par la situation entre les Etats-Unis et la Chine d'un côté et entre le Pakistan et l'Inde de l'autre sont des plus intraitables dans la progression vers un moratoire. Pour parvenir à un moratoire incluant la Chine et l'Asie du Sud dès 2006, un certain nombre de facteurs doivent se montrer favorables. Le débat intérieur aux Etats-Unis sur l'avenir des programmes de missiles américain et chinois doit évoluer assez rapidement dans la direction d'un plus grand consensus national. Il faut aussi espérer qu'il ne se produise pas un incident majeur ou une série de petits incidents de nature à empêcher un dialogue sino-américain constructif. La continuité politique doit aussi être au rendez-vous au Pakistan—et nous pensons surtout à l'absence, aussi bien au Pakistan qu'en Inde, de provocations sérieuses de la part de groupes agitateurs. Il manque peut-être aussi assez d'incitations au développement venant de l'extérieur pour faire basculer la balance sur cette question dès 2006. Ceci s'explique soit par les difficultés économiques auxquelles sont confrontés les pays donateurs soit par des difficultés politiques spécifiques de l'Asie du Sud qui sont associées à la facilitation de la maîtrise globale des armements en dehors de l'engagement au désarmement.

Le scénario le plus probable est donc celui d'un moratoire sur la production de matières fissiles incluant au moins l'Asie du Sud et la Chine aux alentours de 2010 ou même plus tard. On peut même penser que la présentation d'un traité cut-off pour signature en 2010 créera son lot de problèmes. A titre d'exemple, une récente initiative pour traiter des questions connexes en dehors de la CD ne semble pas avoir beaucoup progressé. D'abord, la Russie ne s'est pas montrée intéressée. Et puis, il y avait un manque d'enthousiasme évident de la part de certains pays membres de l'OTAN qui ont facilité l'adoption du programme TNP en 13 étapes, notamment l'Italie et l'Allemagne. Par conséquent, même s'il y avait par miracle une percée dans la question du PAROS dès 2005-2006, le traité cut-off pourrait atterrir sur une CD qui n'est pas tout à fait prête à négocier rapidement les détails du document final. Il faut savoir aussi qu'il n'y a aucune garantie de stabilité politique en Extrême Orient, en Russie, au Moyen-Orient et en Asie du Sud à l'horizon 2006-2009. Ainsi, les obstacles empêchant de tirer parti de la flexibilité dont pourrait bénéficier la prochaine administration américaine en 2005-2009 vont probablement retarder un moratoire international sur la production de matières fissiles jusqu'à la mi-mandat de l'administration suivante (autour de 2011) et peut-être même bien au-delà.

L'idée ici n'est pas tant de laisser croire à la possibilité d'un moratoire ou d'un traité sur la production de matières fissiles à l'horizon 2006-2010. En revanche, notre propos est que ceci reste possible pourvu que les autres conditions politiques nécessaires soient réunies et que les responsables politiques des Etats en présence sachent tirer parti des conditions favorables qui s'offrent à eux. Si toutes ces conditions sont au rendez-vous, on peut s'attendre à l'ébauche d'un système international de gestion globale des armes nucléaires dans la prochaine décennie.⁵ Les plus pessimistes ne voient pas un traité cut-off avant 2020 et un système international de gestion

globale des armes nucléaires à l'horizon 2040 ou même au-delà. Il va sans dire que la réalisation de notre scénario avec une date plus rapprochée dépend pour beaucoup de la chance et du leadership mais il faut dire aussi que si c'est le scénario pessimiste qui se réalise cela découlera d'un manque de chance ou surtout d'un manque de leadership ou des deux.

Inutile de rappeler ici que les conséquences de tels avènements de rechange pour les programmes nucléaires militaires et civils, les stratégies nucléaires militaires et les effets de celles-ci sur d'autres négociations sur la maîtrise des armements peuvent se révéler très profondes. D'où la nécessité d'apporter tout l'éclaircissement possible sur tous les aspects de la question du mouvement vers un traité cut-off afin d'éclairer le choix entre les différents avènements qui se présentent à la communauté internationale.

Notes

¹ Le présent article puise très largement dans les nombreuses réunions et rencontres, aussi bien publiques que privées, auxquelles les auteurs ont assisté au printemps de 2001—à Londres, Paris, Pékin, Islamabad, New Delhi et Washington. Pour de plus amples détails sur les questions abordées à ces réunions et rencontres, veuillez consulter Clifford Singer, *The New Nuclear Arms Control Environment : Trip Report and Project Conclusions*, <http://www.acdis.uiuc.edu>.

² On savait depuis un certain temps qu'il coûte beaucoup moins cher en énergie de descendre des matières extraterrestres sur l'orbite terrestre que d'en monter depuis la Terre. Pour des rapports plus détaillés sur la question, veuillez consulter « Space Manufacturing III », paru dans *Proceedings of the Fourth Princeton/AIAA Conference, May 14–17, 1979*, sous la dir. de Jerry Grey et Christine Krop, American Institute of Aeronautics and Astronautics : New York (31 octobre 1979), mais aussi un rapport intitulé « Collisional Orbital Change of Asteroidal Materials » de C.E. Singer, pp. 556–559, paru dans les mêmes actes. Compte tenu de l'abondance et de la disponibilité dans l'espace de l'énergie solaire nécessaire, dans le cadre de la production du combustible pour fusée à haute densité d'énergie, à la séparation de l'hydrogène de l'oxygène, une source extraterrestre d'approvisionnement en eau moins onéreuse pourrait à terme conduire à d'importantes expansions dans les opérations spatiales militaires dépendant de ressources obtenues au-delà de l'orbite géosynchrone. Cependant, les études sur la portée de ce projet menées actuellement ne nous avanceront pas beaucoup sur un plan pratique tant que nous n'aurons pas une meilleure connaissance des conditions des opérations spatiales habitées et non habitées du type nécessaire pour mettre en œuvre de tels projets.

³ Pour une présentation du Programme en 13 étapes, veuillez vous reporter à Tariq Rauf, « Towards NPT 2005 : An Action Plan for the '13-Steps' towards Nuclear Disarmament Agreed at NPT 2000 », Monterey Institute of International Studies Center for Nonproliferation Studies, <http://cns.mii.edu/pubs/reports/pdfs/npt2005.pdf>, dernier accès le 26 juin 2001.

⁴ Pour l'intégralité du modèle de la déclaration concernant le nombre d'engins explosifs détenus et une discussion de l'utilité de l'approche, veuillez consulter Clifford Singer, « Look before You Leap : A Practicable Step towards Reduction and Possible Eventual Elimination of Assembled Nuclear Explosives Holdings, » *The Washington Quarterly* 20 (été, 1998) pp. 199–210; http://www.acdis.uiuc.edu/homepage_docs/pubs_docs/PDF_Files/Look-Leap.pdf, dernier accès le 26 juin 2001. [Une traduction française de l'article est disponible à l'adresse http://www.acdis.uiuc.edu/homepage_docs/pubs_docs/PDF_Files/FrLkLeap.pdf, dernier accès le 29 octobre 2001.]

⁵ La mise en place de mécanismes généraux d'enregistrement, de surveillance et de protection des matières nucléaires (MESP) en Russie est une composante clé du système international de gestion globale des armes nucléaires. Si on tient compte de l'inclusion de 33 tonnes métriques par an de matières fissiles détenues par la Russie dans un système de MESP qui comptera 500 tonnes en 2005, on doit pouvoir atteindre cet objectif à l'horizon 2020. Les efforts que les autres pays devront consentir dans ce domaine ne sont pas aussi importants mais ceux-ci pourront se heurter à un certain nombre d'obstacles politiques. Pour une discussion sur le progrès accompli en matière de gestion nucléaire en Russie, veuillez vous reporter à Leonard Spector, « Missing the Forest for the Trees: U.S. Non-Proliferation Programs in Russia », *Arms Control Today*, juin 2001, p. 6.