

UN MOYEN-ORIENT EXEMPT D'ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE

POUR UNE APPROCHE GLOBALE ET GRADUELLE

PAR

MARC FINAUD (*) (**)

La Conférence d'examen du Traité de non-prolifération (TNP) de 2010 a réaffirmé *«l'importance de la résolution sur le Moyen-Orient adoptée par la Conférence d'examen et de prorogation de 1995»*, qui avait été un *«élément essentiel des résultats de la Conférence de 1995, sur la base desquels le Traité [avait] été prorogé en 1995 pour une durée indéfinie»*. En effet, les pays arabes s'étaient joints au consensus moyennant un appel à *«tous les Etats du Moyen-Orient»* – y compris Israël – *«à prendre des mesures concrètes [...] en vue d'accomplir des progrès vers [...] une zone exempte d'[ADM] et de leurs vecteurs effectivement vérifiable»* et à *«tous les Etats parties au [TNP], en particulier les Etats dotés d'armes nucléaires, [...] en vue de garantir la création [d'une telle zone] à brève échéance par les Etats de la région»* (1). Quinze années plus tard, la Conférence d'examen de 2010 a pu légitimement *«déplore[r] que peu de progrès ont été réalisés»*.

Parmi les *«mesures concrètes»* appuyées figure la convocation, en 2012, d'une *«conférence à laquelle prendront part tous les Etats du Moyen-Orient, en vue de la création d'une [telle] zone»*. Nul ne saurait analyser une telle perspective sans considérer le contexte politique, en particulier l'état des relations entre Israël, le monde arabe et l'Iran, ainsi que l'attitude des Etats-Unis, sans parler de considérations intérieures dans tous ces pays.

Israël a qualifié ce plan de *«fondamentalement erroné et hypocrite»*, car *«il ignore les réalités du Moyen-Orient et les véritables menaces auxquelles sont confrontés la région et le monde entier»*. En conséquence, *«Israël ne sera pas en mesure de participer à sa mise en œuvre»* (2). Le président Obama a, de

(*) Conseiller spécial du Directeur du Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP, Suisse), mis à disposition par le ministère français des Affaires étrangères et européennes.

(**) Cet article est inspiré d'une publication analogue du Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP), *GCSP Policy Paper*, n° 18, juil. 2011. Il n'exprime que les opinions de son auteur et ne reflète pas nécessairement la position officielle du GCSP ni du gouvernement français.

(1) Nations Unies, Conférence d'examen et de prorogation des parties au Traité de non-prolifération des armes nucléaires, 17 avr.-12 mai 1995, New York, NPT/CONF.1995/32 (Part. I), disponible sur le site Internet daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/178/17/PDF/N9517817.pdf?OpenElement.

(2) Ministère israélien des Affaires étrangères, Statement by the Government of Israel on NPT Review Conference Middle East Israeli Resolution, 29 mai 2010, disponible sur le site Internet www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiques/2010/Statement_Government_Israel_NPT_Review_Conference_29-May-2010.htm?WBCMODE=PresentationUnp?DisplayMode=print.

son côté, déclaré que «*[l]es Etats-Unis soutenaient depuis longtemps une telle zone [exempte d'ADM], bien qu'[...] une paix globale et durable dans la région et un plein respect par tous les Etats de la région de leurs obligations en matière de maîtrise des armements et de non-prolifération soient des conditions essentielles de sa création*». Les Etats-Unis «*s'opposent fermement aux efforts visant à singulariser Israël et aux actions qui mettent en péril la sécurité nationale d'Israël. La principale menace en termes de prolifération au Moyen-Orient et pour le TNP est le refus de l'Iran de respecter ses obligations contenues dans le TNP*» (3). Toutefois, dans son discours du Caire de 2009, le président Obama avait été clair : «*quand un pays cherche à acquérir l'arme nucléaire, le risque d'attaque nucléaire s'aggrave pour tous les pays [...] J'ai réaffirmé avec vigueur l'engagement des Etats-Unis à promouvoir un monde dans lequel aucun pays ne détient d'armes nucléaires [...] Et je formule l'espoir que tous les pays de la région pourront poursuivre le même objectif*». Bien que ces paroles aient visé en priorité l'Iran, Israël était aussi une cible. En outre, les Etats-Unis sont à l'origine de la résolution 1 887 du 24 septembre 2009 du Conseil de sécurité de l'ONU qui, sans équivoque, «*[e]xhorte tous les Etats qui ne sont pas parties au [TNP] à y adhérer en tant qu'Etats non dotés d'armes nucléaires de manière à assurer l'universalité de cet instrument dans les meilleurs délais et, en attendant qu'ils y adhèrent, à en respecter les dispositions*». Il est peu probable que l'administration Obama change à brève échéance la traditionnelle politique américaine à l'égard de la capacité nucléaire d'Israël, à savoir «*ne rien demander, ne rien dire*» (4). Le principal objectif de Washington est de permettre des résultats positifs dans le processus de paix israélo-palestinien et cela implique déjà certaines pressions sur Israël.

La relation entre une zone exempte d'ADM au Moyen-Orient et un accord de paix dans la région a déjà suscité de nombreux débats. Pour Israël, un accord global doit précéder l'instauration de la zone (5). Ce lien a également été reconnu dans la résolution du TNP de 1995 sur le Moyen-Orient? quoique de manière subtile (6). Puisque l'accumulation d'armes dans la région est une des conséquences du conflit et des tensions entre les pays de la région, il convient de s'attaquer en priorité aux causes profondes du ou des conflit(s). Entre-temps, l'accumulation actuelle d'armements, du

(3) Maison-Blanche, Statement by the President on the Non-Proliferation Treaty Review Conference, 30 mai 2010, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-president-non-proliferation-treaty-review-conference.

(4) D. WILLIAMS, «US keeps nuclear 'don't ask, don't tell' – Israel aide», Reuters, 29 mai 2009, disponible sur le site Internet www.reuters.com/article/idUSLL942309.

(5) Nations Unies, Assemblée générale, «Gravely concerned at possible nuclear weapons use, first Committee draft resolution calls on States to prevent proliferation, promote disarmament», GA/DIS/3399, 27 oct. 2009, disponible sur le site Internet www.un.org/News/Press/docs/2009/gadis3399.doc.htm.

(6) «La Conférence [...] [f]ait siens les buts et objectifs du processus de paix au Moyen-Orient et considère que les efforts dans ce domaine et dans d'autres contribuent, entre autres, à l'instauration d'une zone exempte d'armes nucléaires ainsi que d'autres armes de destruction massive au Moyen-Orient», Nations Unies, Conférence d'examen et de prorogation des parties au Traité de non-prolifération des armes nucléaires, *op. cit.*

fait de ses déséquilibres et effets potentiellement déstabilisants, ne saurait être négligée pour autant. La plupart des experts sur le sujet (7) s'accordent à reconnaître le caractère interdépendant de tous ses aspects ainsi que les délais nécessaires pour aboutir à des résultats significatifs. Toutefois, il serait dommage de renoncer à l'élan que pourrait susciter la conférence de 2012, bien que la portée du projet aille bien au-delà du cadre du TNP. Le présent article suggère des recommandations quant aux politiques à adopter en vue d'une approche globale et progressive vers cet objectif.

LE POINT DE DÉPART :
MIEUX COMPRENDRE LA PERCEPTION DES MENACES
ET PRÉOCCUPATIONS DE SÉCURITÉ

L'acquisition d'armes est généralement un symptôme ou une conséquence d'une situation de belligérance, de conflits et tensions historiques. Donc, l'une des pré-conditions à la négociation d'une zone exempte d'ADM est une meilleure connaissance de l'analyse stratégique, de l'évaluation du risque et des perceptions de la menace chez les principaux protagonistes régionaux. En effet, lorsqu'il considère son environnement, chaque Etat peut en conclure, à tort ou à raison, que sa sécurité nationale nécessite d'accroître son propre niveau d'équipement, voire d'acquérir des ADM.

Ainsi, Israël se considère sous une menace existentielle en provenance de l'Iran, mais l'Iran se sent menacé par les capacités israéliennes et ne peut faire abstraction de la présence de forces ou de bases américaines dans la plupart des pays voisins. De plus, historiquement, les principales motivations des programmes d'ADM de l'Iran et de l'Iraq étaient liées à la guerre meurtrière qu'ils se sont livrée dans les années 1980. L'attitude actuelle de l'Iran reste influencée par le soutien alors accordé par l'Occident à l'Iraq. Quant aux pays du Golfe, en particulier ceux qui accueillent des bases ou des forces américaines, cibles potentielles de l'Iran, ils entretiennent leurs propres perceptions.

Sporadiquement, des experts israéliens, arabes et iraniens participent de manière officieuse à des rencontres informelles. De telles occasions doivent être multipliées pour préparer le terrain à une future négociation. Un tel

(7) Cf. UNIDIR, «Arms control in the Middle East», *Disarmament Forum*, n° 2, 2008, disponible sur le site Internet www.unidir.ch/bdd/fiche-periodique.php?ref_periodique=1020-7287-2008-2-en; «The Middle East», *SIPRI Yearbook 2010*, pp. 186-188, disponible sur le site Internet www.sipriyearbook.org/view/9780199581122-gill/sipri-9780199581122-div1-41.xml; «The Middle East WMD free zone project», Centre for International Studies and Diplomacy, School of Oriental and African Studies, University of London, 2010, disponible sur le site Internet www.cisd.soas.ac.uk/index.asp-Q-Page-E-middle-east-wmd-free-zone-project-53039187; S. ABOUL-ENEIN / H. ELBAHTIMY, «Towards a nuclear weapon-free zone in the Middle East», *VERTIC Brief*, n° 11, mai 2010, disponible sur le site Internet www.vertic.org/media/assets/Publications/VB11.pdf; L. SCHEINMAN, «Summary report on meeting on preconditions for a NWFZ in the Middle East, Milan, Italy, 13-14 March 2008», *CNS Feature Story*, 13 juin 2008, disponible sur le site Internet cns.miis.edu/stories/080613_mnsg.htm.

dialogue pourrait inclure les doctrines militaires, les évaluations stratégiques, la description officielle des menaces potentielles, etc. Il contribuerait à ouvrir des canaux de communication pour transmettre des messages à l'abri de toute pression ou posture publique. Il devrait associer des experts militaires de pays-clefs extérieurs à la région à même de convaincre leurs homologues de l'inutilité stratégique des ADM et des risques de sécurité aggravés qu'elles font courir au Moyen-Orient, ainsi que des juristes capables de démontrer les avantages de l'adhésion aux instruments de droit international humanitaire.

RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LA CONFIANCE

Il faudra également accroître le flux régional d'informations, en particulier au sujet des dépenses et équipements militaires, ainsi que des transferts d'armements, et développer des mesures de confiance et de sécurité. En effet, les données fiables sur les forces et effectifs au Moyen-Orient sont rares. Le travail d'institutions telles que le SIPRI ou l'IISS est entravé par la pratique répandue du secret. Les Etats de la région utilisent rarement les instruments des Nations Unies pour diffuser les informations pertinentes (8). Pourtant, ceux d'entre eux qui y recourent n'ont vu en rien leur sécurité diminuer pour autant. En outre, la collecte, par un organisme impartial, des données relatives aux budgets militaires, aux forces, aux transferts d'armements et aux mesures de non-prolifération deviendra une première étape nécessaire vers le désarmement dans une zone exempte d'ADM.

LE LIEN ENTRE ADM ET ARMEMENTS CONVENTIONNELS

L'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive (ADM) ne saurait faire abstraction des armements conventionnels pour trois raisons :

- un Etat peut être encouragé à acquérir des ADM par la perception de déséquilibres des forces militaires et armements conventionnels au profit d'autres Etats de la région ou de sa périphérie (9) ;

(8) L'Instrument normalisé des Nations Unies pour l'établissement des rapports sur les dépenses militaires, le Registre des armes classiques Nations Unies, les rapports au Comité de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies et les mesures de confiance de la Convention d'interdiction des armes biologiques.

(9) L. SCHEINMAN, «NBC and missile proliferation issues in the Middle East», in B. SCHNEIDER (dir.), *Middle East Security Issues – In the Shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, Air University Press, 1999, p. 4, disponible sur le site Internet ebook.guntenberg.us/AU_Press_Collection/Books/Schneider/Schneider.pdf.

- à son tour, l'émergence de menaces liées à des ADM au Moyen-Orient a incité plusieurs États, en particulier du Golfe, à accroître leurs forces conventionnelles;
- enfin, il faudrait éviter que l'interdiction de toutes les ADM de la région provoque une accumulation d'armements classiques, aggravant le risque de guerre conventionnelle, dont les conséquences seraient désastreuses.

Il est un fait que, en raison des conflits anciens et persistants ainsi que des ressources disponibles localement ou par l'aide extérieure, le Moyen-Orient reste l'une des régions les plus armées au monde. Parmi les dix pays consacrant la part la plus élevée au monde de leur PNB aux dépenses militaires, huit se trouvent dans la région (Oman, Arabie saoudite, Qatar, Jordanie, Iraq, Israël, Yémen, Syrie), oscillant entre 5,9 % et 11,4 % (pour une moyenne mondiale de 2,4 %) (10). Quatre des six pays dépensant le plus pour leurs besoins militaires par habitant sont aussi situés au Moyen-Orient (Israël, Oman, Koweït, Arabie saoudite) (11). En termes d'importations, le Moyen-Orient représente 20 % du marché mondial et au moins un pays de la région figure parmi les trois premiers clients des cinq principaux exportateurs (12). Grâce à des données plus fiables sur les arsenaux existants et les importations programmées, les États de la région se retrouveraient dans une meilleure position pour envisager des réductions et/ou adhérer à des traités internationaux interdisant des catégories d'armements. Cette évolution serait d'une importance cruciale tout particulièrement pour la négociation et la mise en œuvre d'un futur traité sur le commerce des armes (TCA), dans lequel tant les fournisseurs que les importateurs seraient tenus d'agir de façon responsable.

LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

La Convention sur certaines armes conventionnelles (CCW) de 1980 et ses cinq protocoles annexes (13) réglemente ou interdit l'emploi de certaines armes conventionnelles considérées comme «inhumaines». Les États ne peuvent y être parties que s'ils sont liés au moins par deux de ses protocoles. Au Moyen-Orient, seuls quelques États y sont parties (14) et aucun n'est partie à tous ses protocoles. Adhérer à cette convention et à tous ses protocoles n'entraînerait aucune réduction des stocks d'armes, mais accroîtrait sans nul doute la sécurité humaine et la confiance mutuelle. Bien que le

(10) *CIA World Factbook*, disponible sur le site Internet www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html.

(11) SIPRI, *Yearbook 2009*, Oxford University Press, 2010.

(12) SIPRI, *Yearbook 2010*, Oxford University Press, 2011.

(13) Protocole I sur les fragments non détectables; Protocole II sur les mines, pièges et autres dispositifs; Protocole III sur les armes incendiaires; Protocole IV sur les armes à laser aveuglantes; Protocole V sur les restes explosifs de guerre.

(14) Arabie saoudite, Emirats arabes unis, Israël, Jordanie, Qatar, Turquie.

Moyen-Orient soit l'une des régions les plus contaminées par les mines terrestres antipersonnel, seuls six États y ont signé et ratifié le Traité d'Ottawa de 1997 ou y ont adhéré (15).

De même, la Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions, qui interdit une catégorie d'armes dont a largement souffert le Moyen-Orient, n'a été dans la région signée que par l'Iraq et le Liban et ratifiée seulement par ce dernier. Cette arme reste produite et stockée dans la région, où elle continue de causer de nombreuses victimes parmi les civils. Si tous les producteurs de la région cessaient leur production, ils ne subiraient aucune concurrence commerciale. Les autres devraient être rassurés par les délais prévus par le Traité (douze ans pour la destruction des stocks et dix ans pour la décontamination). De même que pour les mines antipersonnel, ils pourraient aussi demander une assistance internationale.

LES ADM ET LEURS VECTEURS

Ainsi que l'a noté la Weapons of Mass Destruction Commission, «*si les programmes d'ADM dans un Etat sont perçus comme une menace par un ou plusieurs autres Etats, ils tendent à susciter d'autres programmes d'ADM – comme on le voit [...] dans les évolutions constantes liées aux ADM au Moyen-Orient*» (16). Les États demeurant en dehors des accords multilatéraux ne possèdent pas tous des ADM ou ne cherchent pas nécessairement à en acquérir, mais l'incertitude qui subsiste alimente à coup sûr les suspicions.

Les armes chimiques

Au Moyen-Orient, tous les États (sauf Oman et les Emirats arabes unis, EAU) sont parties au Protocole de Genève de 1925 interdisant l'emploi à la guerre de telles armes. Cependant, certains (17) se réservent le droit d'employer ces armes contre les États non parties ou en riposte à une attaque avec ces armes. Ces réserves sont considérées comme caduques pour les États parties à la Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC) de 1993, laquelle interdit non seulement l'emploi mais aussi la possession et le transfert de ces armes. Au Moyen-Orient, seules l'Égypte et la Syrie ne l'ont pas signée, tandis qu'Israël l'a signée, mais ne l'a pas ratifiée. L'Iran a déclaré et détruit des installations de production; les stocks et installations de l'Iraq avaient été détruits par l'ONU avant 2003, excepté pour un petit stock résiduel qui doit être neutralisé sous contrôle international. Afin

(15) Iraq, Jordanie, Koweït, Qatar, Turquie, Yémen.

(16) The Weapons of Mass Destruction Commission, *Weapons of Terror, Freeing the World of Nuclear, Biological, and Chemical Arms*, Sweden, Stockholm, 2006, p. 35.

(17) Bahreïn, Iraq, Israël, Jordanie et Koweït, les réserves de la Syrie ne portant que sur la non-reconnaissance d'Israël.

d'inciter les non-parties à adhérer à la CIAC, cette dernière interdit ou réglemente les transferts des produits chimiques les plus toxiques vers ces Etats («liste noire»).

Les armes biologiques

Au sujet du Protocole de Genève de 1925, qui interdit aussi l'emploi à la guerre de ces armes, les mêmes remarques que ci-dessus peuvent être formulées. La Convention d'interdiction des armes biologiques (CIAB) de 1972 n'interdit pas l'emploi mais la possession de ces armes; or l'emploi présupposerait la possession. Au Moyen-Orient, seul Israël ne l'a pas signée, alors que l'Egypte, la Syrie et les EAU l'ont signée mais ne l'ont pas ratifiée. Le régime de Saddam Hussein a détruit le programme clandestin de l'Iraq de peur qu'il ne soit découvert par les inspections de l'ONU (18). En adhérant au Protocole de Genève ou en levant leurs réserves, les Etats qui ne sont pas encore parties à la CIAC et/ou à la CIAB exprimeraient leur engagement mutuel à ne pas employer ces armes en cas de guerre. Leur sécurité serait encore renforcée si, dans un second temps, ils devenaient parties aux conventions, tout particulièrement la CIAC, qui comprend un régime de vérification strict, de nature à renforcer la confiance dans le respect de la Convention. Ils seraient aussi rayés de la «liste noire» des Etats avec lesquels le commerce des produits chimiques les plus dangereux est prohibé; ils bénéficieraient des programmes d'assistance technique, de formation et de coopération en défense chimique, biologique, radiologique et nucléaire (CBRN) et en utilisations pacifiques de la chimie; ils pourraient faire inspecter par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) les activités ou installations suspectes dans les autres Etats parties. Ils auraient accès aux Mesures de confiance de la CIAB, qui leur permettraient d'améliorer leur connaissance des autres programmes biologiques pacifiques. De surcroît, deux séries d'arguments devraient convaincre les non-parties d'adhérer à la CIAC et à la CIAB avant même qu'Israël adhère au TNP.

Juridiquement, les Etats qui ont signé des traités mais ne les ont pas ratifiés sont liés par l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, selon lequel «*un Etat doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but [...] lorsqu'il a signé le traité [mais ne l'a pas ratifié]*». Ainsi, si Israël, signataire de la CIAC, développait des armes chimiques, il priverait cette convention de son objet et de son but. De même, si l'Egypte, la Syrie ou les EAU, signataires de la CIAB, développaient des armes biologiques, ils violeraient cette Convention. La posture de non-ratification d'un traité comme moyen de pression sur d'autres non-parties est juridiquement inopérante et peut difficilement être mise en œuvre.

(18) P. LEWIS, «Why we got it wrong: attempting to unravel the truth of bioweapons in Iraq», in W. P. S. SIDHU / R. THAKUR (dir.), *Arms Control After Iraq: Normative and Operational Challenges*, Pearson, 2008, pp. 160-177.

De plus, les Etats de la région parties au Protocole de Genève de 1925 ont tous accepté l'interdiction d'emploi à la guerre d'armes chimiques et/ou biologiques, certains, tels l'Egypte, sans réserves, d'autres, tel Israël, se réservant le droit de les employer seulement s'ils sont attaqués avec les mêmes armes ou par des non-parties. En d'autres termes, pour eux, la possibilité d'employer des armes chimiques ou biologiques en riposte contre des armes nucléaires est clairement exclue, ce qui réduit considérablement leur valeur de dissuasion. En tout état de cause, tout emploi d'armes chimiques ou biologiques, quelles que soient les circonstances, serait condamnable au titre du droit international humanitaire, compte tenu des dommages aux populations civiles qu'il causerait.

Surtout, d'un point de vue militaire stratégique, le lien entre armes nucléaires et chimiques et/ou biologiques est dénué de tout sens. La différence considérable en termes de capacité potentielle de destruction entre les armes nucléaires et les autres ADM ne permet pas à ces dernières d'égaliser les premières. Du fait des réalités géographiques, les retombées sur les propres forces armées et la population civile du pays «envoyeur» et de ses alliés leur causeraient des dommages majeurs. En aucun cas la protection civile et la défense CBRN ne sauraient offrir d'immunité totale. Si Israël et l'Iran échangeaient des ADM, les missiles iraniens n'épargneraient même pas les Palestiniens résidant près d'Israël ou dans ce pays, tandis que l'Iran affirme soutenir leur cause. Puisque la dissuasion repose sur la crédibilité de l'emploi des armes, dans le cas du Moyen-Orient, ce concept est fondamentalement voué à l'échec et inapplicable.

Les armes nucléaires

Au Moyen-Orient, Israël, seul Etat non partie au Traité de non-prolifération (TNP), maintient une politique d'ambiguïté sur sa capacité nucléaire. Il affirme qu'*«il ne sera pas le premier à introduire l'arme nucléaire [dans la région]»*, mais Mohamed El Baradei a estimé que *«le programme nucléaire israélien suscitait une profonde préoccupation au Moyen-Orient et dans le monde entier»* (19). Selon des experts, *«[l]es estimations quant à l'arsenal nucléaire israélien s'échelonnent entre 70 et 400 ogives. [...] Des armes supplémentaires pourraient vraisemblablement être construites à partir des stocks existants de matières fissiles»* (20). Quant à l'Iran, l'AIEA a, dans le rapport de son Directeur général du 8 novembre 2011, exprimé ses *«sérieuses préoccupations quant aux dimensions militaires possibles de son programme nucléaire»* et affirmé que, sur la base de ses informations, *«l'Iran avait mené des activités liées au développement d'un engin nucléaire»*

(19) M. El Baradei, entretien à *Al-Ahram*, 27 juil. 2004, disponible sur le site Internet www.iaea.org/NewsCenter/Transcripts/2004/alahram27072004.html.

(20) Federation of American Scientists (FAS), «WMD around the world – Nuclear weapons – Israel», 8 janv. 2007, disponible sur le site Internet www.fas.org/nuke/guide/israel/nuke.

explosif» (21). A propos de la Syrie, l'AIEA «*estime qu'il est très probable que le bâtiment détruit sur le site de Dair Alzour (22) ait été un réacteur nucléaire qui aurait dû lui être déclaré*» (23).

Israël, pour sa part, ne va sans doute pas modifier fondamentalement sa politique dans un avenir proche – surtout dans un contexte de tension croissante avec l'Iran et ne reconnaîtra pas sa capacité nucléaire contrairement à ce que recommandent certains experts, y compris israéliens (24). Toutefois, même dans les circonstances actuelles, certaines mesures peuvent être envisagées afin de contribuer à l'objectif d'une zone exempte d'ADM au Moyen-Orient tout en évitant la perception d'efforts unilatéraux ou déséquilibrés qui porteraient atteinte à la sécurité des Etats de la région.

Tout d'abord, le Protocole additionnel de l'AIEA, un système renforcé d'inspections incluant les installations et activités nucléaires non déclarées, est considéré comme une nouvelle norme de vérification du respect du TNP et des accords de garanties. Au Moyen-Orient, l'Iran et l'Iraq en ont signé un mais ne l'ont pas ratifié. Si tous les autres Etats parties au TNP imitaient les Etats de la région déjà parties à un Protocole additionnel (25), cette norme serait renforcée et la confiance mutuelle en sortirait grandie. La plupart des pays de la région n'ont rien à craindre d'inspections de leurs installations et activités non déclarées, puisqu'ils se sont déjà tous engagés dans le TNP à accepter des garanties pour leurs activités nucléaires. Une telle démarche améliorerait leur image parmi les Etats parties au TNP. Pour l'Iran, elle ne ferait qu'accroître la confiance – aujourd'hui bien affaiblie – dans le caractère pacifique affirmé de son programme nucléaire. Israël a déjà conclu un accord de garanties du modèle pré-TNP en vue d'inspections limitées de ses activités et installations de recherche déclarées. Toutefois, la généralisation du Protocole additionnel pourrait servir d'incitation à une adhésion d'Israël au TNP plus précoce au cours du processus.

En second lieu, s'agissant du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), conclu en 1996 mais toujours pas en vigueur, au Moyen-Orient, l'Egypte, l'Iran, l'Iraq, Israël et le Yémen en sont signataires, alors que l'Arabie saoudite et la Syrie ne l'ont pas signé. Le Traité ne pourra pas entrer en vigueur tant que, dans la région, l'Egypte, l'Iran et Israël ne l'auront pas ratifié (Etats dits de l'«Annexe 2»). L'Arabie saoudite n'est

(21) AIAE, «Implementation of the NPT safeguards agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran», Rapport du Directeur général, GOV/2011/65, 8 nov. 2011, disponible sur le site Internet www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2011/iran_iaea_gov-2011-65_111108.htm. La traduction en français est proposée ici par l'auteur.

(22) Ce site a été détruit par une attaque aérienne israélienne le 6 septembre 2007.

(23) AIEA, «Mise en œuvre de l'Accord de garanties TNP en République arabe syrienne», Rapport du Directeur général, GOV/2011/30, 24 mai 2011, disponible sur le site Internet www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/Arabic/gov2011-30_ar.pdf.

(24) N. MOZGOVAYA, «Why Israel should end its policy of nuclear ambiguity», entretien avec A. COHEN, *Haaretz*, 26 août 2010, disponible sur le site Internet www.haaretz.com/print-edition/features/interview-why-israel-should-end-its-policy-of-nuclear-ambiguity-1.310278.

(25) Bahreïn, EAU, Jordanie, Koweït, Turquie.

même pas partie au Traité sur l'interdiction partielle des essais (PTBT) de 1963, qui prohibe les essais nucléaires dans tous les environnements sauf sous terre, tandis que l'Égypte, l'Iran et Israël y sont parties. Ainsi, tous ces Etats faciliteraient la création d'une zone exempte d'ADM en devenant parties au TICE. A l'exception d'Israël, ils se sont déjà tous déjà engagés dans le TNP à «*ne fabriquer ni acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs*».

A l'exception de l'Arabie saoudite, ils sont tous convenus dans le préambule du PTBT de chercher à «*assurer l'arrêt de toutes les explosions expérimentales d'armes nucléaires à tout jamais*». Donc, pour eux, adhérer au TICE ne signifierait que la mise en œuvre d'engagements existants. Pour Israël – convaincu de signer le Traité par la crédibilité de son régime de vérification –, ratifier le Traité contribuerait à imposer des contraintes entre autres à l'Iran, alors que conserver la possibilité de procéder à des essais serait contraire à sa politique d'ambiguïté. En tant que signataire du TICE, Israël est également tenu de ne pas «*priver le Traité de son but et de son objet*».

Troisièmement, la création de banques multilatérales de combustible nucléaire assorties de garanties de fourniture aux pays dotés de programmes nucléaires pacifiques aiderait l'Iran à mettre un terme à son programme controversé d'enrichissement d'uranium, qu'il justifie par la nécessité de son approvisionnement autonome en combustible nucléaire pour ses futures centrales électriques, en tenant compte de l'expérience négative subie avec ses fournisseurs étrangers. L'AIEA déjà étudié de telles propositions et des financements ont été promis. La Russie et l'AIEA ont conjointement créé une banque située sur le territoire russe afin de fournir du combustible en cas d'urgence ou de perturbation du marché. L'Iran a accepté en principe une proposition turco-brésilienne en vue d'échanger son uranium faiblement enrichi contre de l'uranium enrichi à 20 % par la Russie et la France pour son réacteur de recherche. La mise en œuvre de ces projets devrait clore la crise actuelle avec l'Iran et permettre de lever les sanctions internationales. Conjuguée avec l'application du Protocole additionnel, elle devrait rassurer la communauté internationale sur les intentions et activités nucléaires iraniennes.

Quatrièmement, s'agissant de la production de matières fissiles à usage militaire, Israël devrait adopter un moratoire illimité, éventuellement dans le cadre d'un accord avec les Etats-Unis, que Washington pourrait confirmer en des termes conjointement agréés. Israël devrait être rassuré, à terme, par l'achèvement du programme national d'enrichissement d'uranium de l'Iran et a probablement déjà produit suffisamment de matières fissiles pour ses propres besoins; ainsi, ce geste n'affecterait pas sa sécurité mais contribuerait à renforcer la confiance de la communauté internationale dans son abandon, le moment venu, de l'option nucléaire. De plus, Israël

se placerait sur le même plan que les puissances nucléaires officielles, dont quatre ont déclaré des moratoires sur la production de matières fissiles. Parallèlement, on peut espérer qu'un Traité multilatéral sur l'interdiction de la production de matières fissiles à des fins d'armement (FMCT) discuté depuis 1998 sera finalement conclu à la Conférence du désarmement (CD) ou dans un autre cadre. Une fois le FMCT en vigueur – ce qui pourrait prendre encore quelque temps –, les moratoires unilatéraux pourront être remplacés par un système global de vérification.

Les missiles balistiques

Tous les Etats de la région (26) encore non parties au Code de conduite de La Haye (HCOG) devraient y adhérer. Ceux non dotés de capacités significatives en missiles ne seraient pas affectés par ces engagements politiquement contraignants, mais profiteraient des échanges d'information sur les capacités dans la région. Les autres en tireraient les mêmes avantages en termes de transparence et de renforcement de la confiance. Puisque les missiles balistiques peuvent à la fois être des armes conventionnelles et des vecteurs d'ADM, si tous les Etats de la région acceptaient de faire partie d'une zone exempte d'ADM, leurs missiles capables de transporter des ADM seraient de toute façon interdits. Dans le cadre d'un futur système régional de sécurité, les capacités de missiles conventionnels pourraient être contrôlées en vue d'éviter des déséquilibres et de réduire les risques d'emploi agressif. Les données nécessaires à un tel système pourraient être tirées de rapports réguliers au Registre des armes conventionnelles de l'ONU.

UN SYSTÈME RÉGIONAL DE SÉCURITÉ ?

Au cours des négociations multilatérales menées entre 1992 et 1996 dans le cadre de la Conférence de Madrid (*Arms Control and Regional Security – ACRS*), l'idée de conjuguer une zone exempte d'ADM avec un système régional de sécurité, à l'image de l'expérience européenne de la CSCE puis de l'OSCE, a été discutée. Même si ces pourparlers ont échoué du fait de la position ambiguë d'Israël sur sa capacité nucléaire, ce concept a continué d'être examiné dans des réunions informelles ou publiques. Il a fait récemment sa réapparition dans les relations israélo-américaines : « *bien qu'une telle structure ne puisse être formalisée tant qu'un accord de paix n'a pas été conclu, les Etats-Unis préparerai-ent le terrain à l'avance* » (27). Cette perspec-

(26) Tous les Etats de la région à l'exception de la Turquie.

(27) D. MAKOVSKY, « Dear Prime Minister: US efforts to keep the peace process on track », Washington Institute for Near East Policy, 29 sept. 2010, disponible sur le site Internet www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=3256.

Marc Finaud est Conseiller spécial du Directeur du Centre de Politique de Sécurité de Genève (GCSP), mis à disposition par le ministère français des Affaires étrangères et européennes. De 1977 à 2004, il a occupé plusieurs postes diplomatiques bilatéraux (Leningrad, Varsovie, Tel-Aviv, Sydney) et multilatéraux (CSCE

tive ne semble concerner que le long terme, mais il n'est pas trop tôt pour commencer à convaincre tous les États de la région de la nécessité d'un tel système, dans le cadre duquel la sécurité mutuelle serait garantie non seulement par des mécanismes internes mais aussi par les puissances extérieures. En effet, Israël pourrait être encouragé à renoncer à sa capacité nucléaire par des garanties positives de sécurité de la part des États-Unis contre toute agression – ainsi que Washington l'a fait par exemple au profit du Japon ou de la Corée du Sud. Une telle garantie pourrait aussi concerner les pays du Golfe, inquiets de la montée en puissance de l'Iran, au moins pendant une période intérimaire.

* *
*

Les mesures envisagées ci-dessus visant des progrès vers une zone exempte d'ADM au Moyen-Orient pourraient être mises en œuvre de manière coordonnée, mais non nécessairement séquentielle, avec le soutien de la communauté internationale, en particulier les Nations Unies, ainsi que des ONG et des centres de recherche réputés. Les États qui restent réticents à devenir parties aux accords multilatéraux de désarmement ou de non-prolifération doivent être convaincus par ceux qui y sont déjà parties que leur sécurité non seulement n'a pas été affaiblie, mais au contraire largement renforcée. En outre, l'expérience d'autres régions (telles que l'Amérique latine, l'Afrique, l'Asie du Sud-Est ou le Pacifique Sud) dans la création et le fonctionnement de zones dénucléarisées pourrait être utile au Moyen-Orient, en dépit des spécificités de la région.

à Madrid et Vienne, désarmement à Genève et New York) et des responsabilités à l'administration centrale (aide militaire, sécurité européenne, information). Ses intérêts englobent la maîtrise des armements, le Moyen-Orient, le droit international humanitaire et les relations avec les médias. Parmi ses récentes publications en français figurent : «Un Moyen-Orient sans armes de destruction massive : comment relever le défi ?», Editorial, *Observatoire de la Non-prolifération*, CESIM, N° 52 (septembre 2010); «L'autonomie peut-elle satisfaire le droit à l'auto-détermination ?», *Geneva Papers* n° 12, GCSP, mars 2010; «L'abus de la notion de «combattant illégal» : une atteinte au droit international humanitaire», in *Revue générale de Droit international public*, Paris, Vol. 4, 2006.