



LES ENTRETIENS

Eliminer les menaces nucléaires
**A propos du rapport de la Commission internationale sur la non-
prolifération et le désarmement nucléaires¹**
Entretien avec M. François Heisbourg

*par Benjamin Hautecouverture, Chargé de recherche
19 janvier 2010*

Conseiller spécial du Président de la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), Président du Centre de Politique de Sécurité, Genève (CPSG), Président du Conseil de l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS), François Heisbourg est membre de la Commission internationale sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires (ICNND), initiative nippo-australienne co-présidée par Gareth Evans et Yoriko Kawaguchi. Un peu plus d'une année après son lancement (septembre 2008), la Commission a rendu son rapport à la mi-décembre 2009. Intitulée *Eliminer les menaces nucléaires*, cette somme de 230 pages et 76 recommandations pratiques à l'adresse des décideurs des Etats possesseurs et non possesseurs de l'arme nucléaire, se veut animée par le souci de dépasser nombre de clivages traditionnels.

A quatre mois de la 8e conférence d'examen du TNP, François Heisbourg revient ici sur une année de travail, sur la singularité d'une approche et sur la formulation de programmes d'action à court, moyen et long termes.

¹ L'intégralité du rapport de l'ICNND est disponible en ligne : <http://www.icnnd.org/reference/reports/ent/index.html>

Comment s'est inscrit le travail de la Commission dans le débat international sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires depuis un an ?

Le travail de la Commission est soumis à la tension entre le court terme, c'est-à-dire la 8^e conférence d'examen du TNP, et l'ambition du long terme qui est d'établir une feuille de route du désarmement et de la non-prolifération dans la durée. Je crois que cette tension a été bien gérée dans la mesure où ces deux horizons temporels ont été conciliés. Cela n'allait pas toujours de soi. Le risque était d'en faire un document instrumental par rapport à une échéance diplomatique donnée, ou d'en faire un document hors du temps.

Le rapport est sans équivoque : « Tant qu'il restera une seule nation dotée de l'arme nucléaire, d'autres nations la convoiteront également. (...) Le fait que le monde ait échappé [à son usage] est le fruit du hasard. (...) Le maintien du statu quo n'est pas une option. »

Cet extrait est tiré du deuxième paragraphe du synopsis. Avant de le commenter, je souhaite insister sur la réception qui a été faite en France de la première phrase du rapport : « Les armes nucléaires sont les armes les plus inhumaines jamais conçues, tuant et mutilant sans discrimination, et produisant des effets qui persistent pendant des dizaines d'années. » J'ai été très surpris des réactions à cette phrase, tendant à minorer les effets de l'arme nucléaire, notamment en mettant en valeur les effets que peuvent produire des armes chimiques ou biologiques. **La puissance de la dissuasion, la force de l'équilibre de la terreur, pendant la guerre froide notamment, étaient liées au caractère sans précédent des armes nucléaires en ce qui concerne leur capacité à éliminer massivement les êtres humains dans des conditions particulièrement terribles. La dissuasion n'aurait vraisemblablement pas tenu si les armes n'avaient pas revêtu cette caractéristique.** Les réactions qui ont été suscitées par cette phrase me perturbent parce qu'elles tentent à montrer que ceux qui la critiquent ont perdu de vue ce qui est au cœur de la dissuasion. Ce ne sont pas des amis de la dissuasion qui critiquent ce genre de phrase. *A contrario*, je fais partie de ceux qui considèrent que les armes nucléaires appartiennent à une catégorie hors norme. Pour le meilleur et pour le pire. **Minorer le caractère particulier des armes nucléaires, c'est ouvrir la voie à des politiques d'emploi.** Cela est dangereux et ne correspond pas à la position de la France en la matière. J'avoue donc avoir été très surpris de subir des critiques très vives sur la base de cette phrase d'ouverture, de la part de

personnages importants, élevés, dans la hiérarchie politico-bureaucratique française, y compris parmi ceux dont c'est *a priori* le métier de maintenir la crédibilité de la dissuasion de notre pays. Lorsque l'on commence à commettre de tels contre-sens, un vrai problème se pose.

Quant à la première partie du deuxième paragraphe du synopsis, je crois qu'il n'est pas contestable que le refus du monopole nucléaire est quelque chose de profondément ancré. Cela relève du constat le plus basique. Un ordre mondial fondé sur la possession par un seul pays d'une arme hors norme est un ordre qui n'est pas accepté par d'autres pays qui auraient la capacité de l'acquérir.

Par ailleurs, c'est une façon de dire que l'ordre sur lequel est bâti le TNP est une photographie d'un ordre à un moment donné mais que cet ordre là n'est pas celui sur lequel est censé déboucher le TNP. Lui-même, dans son article 6, prévoit la fin de l'ordre qu'il décrit. C'est d'ailleurs l'un des grands compromis sur lesquels était fondé, au moment de sa signature, le TNP. L'ordre est alors accepté tel qu'il existe à condition que tout soit mis en œuvre pour le dépasser. Cela ne paraît pas sujet à contestation. Ce compromis a été répété dans la résolution 1887 du Conseil de sécurité, dont la France a été l'un des artisans.

Enfin, la seconde partie de ce second paragraphe est très importante. Elle mérite débat et explications. Il est vrai que ce n'est pas la vulgate, selon laquelle du fait des caractéristiques intrinsèques de la dissuasion et de la sagesse des nations, le monde a échappé à la troisième guerre mondiale des années 1940 aux années 1980. Le constat est exact : nous n'avons pas eu de troisième guerre mondiale et oui, la dissuasion nucléaire a été un élément fondamental du non usage de l'arme nucléaire au cours de la guerre froide. Mais nous savons désormais aussi que cette réussite est aussi due, pour une grande part, au hasard, à la bonne fortune. Notamment, le rapport aborde la façon dont s'est réellement déroulée la crise des fusées de Cuba. Depuis le début des années 1990, nous apprenons périodiquement des éléments nouveaux. En 1990 en particulier, l'on a par exemple découvert à l'occasion d'un premier séminaire américano-soviétique sur la question qu'il y avait en effet des armes nucléaires stationnées par les Soviétiques à Cuba durant la crise. Les Américains, au moment de la crise, pensaient que c'était peut-être le cas mais n'en avaient nulle certitude. L'on oublie aujourd'hui trop facilement que si les Soviétiques n'avaient pas transigé avec les Etats-Unis dans les jours qui ont suivi la quarantaine imposée par le président Kennedy, ce qui était prévu dans les jours suivants était bien l'invasion de Cuba par les troupes américaines rassemblées en Floride. La quarantaine n'était pas la fin des mesures américaines mais le début de celles-ci. Or, l'on a appris au cours des toutes dernières années que quelques dizaines de missiles de croisière soviétiques de première génération dotés de charges nucléaires étaient braqués sur Guantanamo à une vingtaine de kilomètres de la base, avec délégation d'emploi au commandant soviétique local. En cas d'invasion, les

liaisons radio de l'époque auraient été coupées avec le Kremlin et ce dernier aurait eu toute latitude pour répondre avec les moyens dont il disposait. Plusieurs autres exemples sur ce sujet nous indiquent aujourd'hui que nous sommes revenus de très loin s'agissant de la crise des missiles de Cuba, qui s'est pourtant déroulée dans le cadre « optimal » d'une dissuasion bipolaire où les deux adversaires croyaient se comprendre et où il n'y avait pas de complications majeures dues à des tiers. Ce qui était vrai de 1962 l'était aussi de l'alerte nucléaire lancée par le KGB pendant la période 1983 – 1984. Dans un monde multipolaire, la chance ne serait pas au rendez-vous. Je considère, pour avoir travaillé à l'époque de la guerre froide, que la dissuasion nucléaire a été un élément majeur du maintien de la paix, mais dans des conditions de risques et d'inconfort extrêmement élevées. Ce qui a marché avec difficulté dans un monde bipolaire ne marchera plus dans un monde multipolaire.

Que penser de la perspective, appelée de ses vœux par ce rapport, de voir l'arsenal nucléaire mondial diminué de 90% à l'horizon 2025 ?

Soyons clairs : la meilleure façon d'éviter la guerre nucléaire est qu'il n'y ait plus d'armes nucléaires. Ce syllogisme choque parfois en France. Il est pourtant difficilement récusable. En attendant, les armes nucléaires existent et il y a alors quelque légitimité à en posséder soi-même dans le cadre d'une politique de sécurité. Cette légitimité est d'ailleurs reconnue, fut-ce de façon prudente, par la Cour internationale de justice. En revanche, j'estime qu'il est normal de délégitimer les armes nucléaires dans un contexte qui est autre que celui des assurances de sécurité. La Commission insiste beaucoup sur la délégitimation des armes nucléaires parce que dans bien des cas, la possession d'armes nucléaires ne répond pas à des impératifs de sécurité.

Je ne m'inscris pas dans une logique de militantisme anti-nucléaire. La mienne est la suivante : si l'on veut éliminer la possibilité d'une guerre nucléaire, il faudra, à terme, éliminer, autant que faire se peut, les armes nucléaires. Il ne s'agit pas là de militantisme mais d'analyse stratégique. Selon les abolitionnistes, tous les Etats doivent éliminer leurs arsenaux sans condition. Je m'inscris en faux contre cette approche et sur ce point j'ai été suivi par la Commission. Nous avons abouti à une recommandation différente de celle du « *Global Zero* », dans son esprit comme dans la pratique : à un terme non défini et qui ne peut pas être défini aujourd'hui, l'objectif est bien l'élimination complète des armes nucléaires, c'est-à-dire ce à quoi se sont engagés les pays qui ont adhéré au TNP, engagement souligné par la résolution 1887 du Conseil de sécurité. Mais cela ne peut arriver sans transformation des conditions de sécurité dans le monde. Or, l'on ne voit pas cette transformation à l'œuvre pour le moment. **Le rappel de l'objectif d'abolition est donc nécessaire mais il n'est pas opératoire. A**

l'inverse, la Commission a considéré qu'il fallait tenter de définir ce que pourrait être un désarmement maximal à circonstances stratégiques relativement inchangées (le Moyen-Orient avec les problèmes qui s'y posent aujourd'hui, les impératifs de parité entre les Etats-Unis et la Russie, etc.) et à une échéance qui corresponde à l'état de la technique de démantèlement. Rappelons qu'il faut autant, si ce n'est plus, de temps pour démanteler les armes nucléaires que pour en produire. D'où cette date de 2025 que nous avons retenue, et que nous avons appelé - formule d'origine japonaise, heureuse selon moi - le « *risk minimization point* », ou point de minimisation du risque. Le débat a certes été substantiel entre nous mais pas incroyablement contentieux. *Primo*, il a été constaté que les Etats-Unis et la Russie avaient, moyennant certaines mesures, la capacité technique de réduire à un chiffre voisin d'un total de 1000 charges pour les deux pays ensemble à l'horizon de 2025. La chose serait plus facile du côté américain que du côté russe. Aux Etats-Unis, cela nécessiterait d'augmenter de 30 à 40% la cadence de démantèlement des équipes de Pantex, cadence qui correspond aujourd'hui à environ 500 têtes par an. En revanche, la Russie a démonté une partie de sa capacité de production, et donc de sa capacité de démantèlement. Il faudrait probablement construire une installation supplémentaire pour accroître la cadence qui, là aussi, avoisine les 500 têtes par an aujourd'hui. Les Russes ayant plus d'armes en réserve et d'armes dites « non stratégiques » que les Américains, il leur faudrait atteindre une cadence plus importante qu'aux Etats-Unis pour parvenir à tenir une échéance voisine de 2025. En revanche, parvenir au résultat préconisé par la Commission avant cette date est rigoureusement impossible.

Américains et Russes peuvent-ils remplir leurs objectifs stratégiques dans le monde tel qu'il est avec 500 armes chacun ? Peut-être. Du côté américain, cette incertitude tient en grande partie au sort qui sera fait aux moyens de défense antimissile stratégique. Plus l'on descend dans les relativement petits nombres, plus le lien entre antimissiles stratégiques et moyens stratégiques offensifs apparaît clairement. Pour le reste, les Américains peuvent-ils faire de la dissuasion élargie au profit de leurs alliés avec 500 charges nucléaires ? La réponse est clairement oui. C'est ce qu'ils faisaient au cours des années 1950.

Notons ici que la Commission a eu un débat très intéressant sur la définition de l'unité de compte du désarmement. Traditionnellement, l'unité de compte des processus SALT et START, pendant et après la guerre froide, était le vecteur. Le sort du vecteur déterminait le sort des charges à sortir du circuit opérationnel. Ce qui leur arrivait ensuite n'était pas prévu dans les traités. J'ai beaucoup insisté pour que l'unité de compte soit la charge, ai été suivi. Bien entendu, la déclinaison, elle, peut être variable. Il est par exemple plus intéressant d'éliminer d'abord des moyens déployés pleinement opérationnels en alerte à bref préavis que de démanteler une arme non déployée depuis vingt ans. Ce choix a eu une conséquence pratique sur la

façon de traiter les autres pays possesseurs de l'arme nucléaire. Si l'on se focalise sur la charge, l'on a un peu moins de 23 000 charges pour les Etats-Unis et la Russie, au jour d'aujourd'hui tout au moins. Tous les autres Etats cumulent environ un millier de charges. Dans ce contexte, proposer des réductions en pourcentage pour tous n'aurait eu rigoureusement aucun sens. De fait, la Commission n'a pratiquement pas eu de débat là-dessus, à la différence de ce qui se cultive dans la communauté des abolitionnistes.

Entre 2010 et 2025, nous recommandons par conséquent la diminution de 90% des charges nucléaires américaines et russes dont le total passerait de plus de 22 000 à un millier. Les autres pays possesseurs de l'arme sont invités à ne pas accroître leur arsenal. Pour ceux qui, en France, souhaitent conserver la capacité de dissuasion dans le monde tel qu'il est, et j'en suis, ce n'est pas mal. L'on constate bien que nous avons été, à cet égard, très loin du militantisme irréaliste de l'approche « *Global Zero* ».

En matière de non-prolifération, plusieurs recommandations visent au renforcement du régime global. Quelles sont selon vous leurs chances d'être adoptées ?

Tout dépend des puissances nucléaires, à commencer par les Etats-Unis et la Russie.

S'agissant des Etats-Unis, le Congrès n'a toujours pas ratifié le TICE. Si tel était le cas, il serait sans doute très difficile aux Chinois et aux Indiens de ne pas en faire autant.

S'agissant des Etats-Unis et de la Russie ensemble, où en est-on de « *follow-on to START* » ? Très peu de déclarations sont faites d'un côté comme de l'autre, ce qui, d'ailleurs, est *a priori* bon signe. Le fait qu'une discipline commune empêche les fuites peut signifier que les deux parties considèrent qu'elles ont un intérêt commun... L'on peut peut-être en déduire, à tort ou à raison, qu'un accord sera signé. Pourront-ils l'avoir ratifié en temps utile pour le sommet sur la sécurité nucléaire convoqué par le Président américain à la mi-avril à Washington ? C'est peu probable. Pourront-ils l'avoir ratifié pour la conférence d'examen du TNP quelques semaines plus tard ? Cela semble également peu probable, ce qui ne manquera pas de peser à New York au mois de mai.

S'agissant des autres Etats considérés ensemble, du côté britannique il est impossible de se prononcer du fait des élections générales qui auront lieu au Royaume-Uni avant la conférence d'examen. A cette occasion, tout le monde, d'ailleurs, le comprendra. Du côté français, l'on se situe sur une double ligne que je comprends mais qui me paraît trop étroitement bornée. Celle-ci est

caractérisée par l'insistance sur l'urgence que représente la crise nucléaire iranienne, ainsi que sur le discours de Cherbourg considéré très strictement (« tout Cherbourg, mais rien que Cherbourg »). Bien sûr, l'Iran est une priorité absolue. Mais cela n'empêche pas d'être actif sur l'autre front diplomatique qu'est la conférence d'examen. Selon moi, le discours de Cherbourg est remarquable. C'était un grand progrès mais qui ne nous amène pas suffisamment loin. Je pars du principe que s'inscrire dans une logique comme celle de la Commission Evans [ICNND] serait intelligent, notamment s'agissant de **l'engagement de non-augmentation. Il s'agit bien d'un engagement politique, assujéti à l'évolution de la situation stratégique.** Rien ne nous interdit d'endosser l'objectif de non-augmentation. Pousser sur ce thème me paraîtrait être une bonne politique, ne serait-ce que pour faire passer le poids de la pression des Etats non nucléaires sur la Chine plutôt que sur la France. De fait, ce point là a été très difficile dans les débats de la Commission. Inutile de dire qu'un engagement de non-augmentation n'enchanté pas tous les pays, notamment la Chine, et pour des raisons qui ne sont pas simplement psychologiques.

Comment le rapport a-t-il été reçu dans les grandes capitales occidentales ?

Il est encore trop tôt pour le dire. Cela étant, cette question nécessite de faire un point de méthode. Gareth Evans [co-président de l'ICNND], que je considère comme une personnalité remarquable, est un praticien émérite du maniement de l'orchestre discordant que constitue la communauté internationale. Comme à son habitude, il n'a pas cherché à faire un lancement spectaculaire, très couvert médiatiquement. Il est beaucoup plus habitué à « labourer le terrain en profondeur ». C'est ce qu'il avait fait avec succès il y a quelques années avec le rapport qui a débouché au Conseil de sécurité sur la « responsabilité de protéger ». A ce jour, l'on ne peut d'ailleurs pas dire que le rapport de la Commission ait fait beaucoup d'étincelles. Il a été rendu public avec une certaine discrétion lors de sa remise au premier ministre japonais et au premier ministre australien à la mi-décembre.

Les recommandations de la Commission étant publiées, la méthode repose aujourd'hui sur un travail de persuasion et d'imprégnation afin que les solutions proposées parviennent à filtrer à travers les diverses couches du système multilatéral.

En quoi l'approche et le programme de l'ICNND peuvent-ils bénéficier à la prochaine conférence d'examen du TNP ?

La définition d'un possible succès de cette conférence – succès dont je ne suis aujourd'hui pas du tout certain - repose sur des mesures de renforcement de l'AIEA et de l'autorité du TNP, notamment s'agissant des conséquences du retrait du traité (le langage du rapport de la Commission est très explicite là-dessus), tout comme sur la garantie d'un développement sûr et sécurisé de l'énergie nucléaire civile dans le monde. Enfin, les Etats dotés de l'arme nucléaire devraient s'engager dans une logique qui est effectivement celle du rapport Evans (non augmentation des « petits » arsenaux, réduction massive des « grands »). A ce titre, j'aimerais bien que la France joue un rôle qui ne soit pas un rôle de frein. Il en est temps. Encore une fois, l'agenda de Cherbourg est remarquable mais l'on peut également ne pas s'y borner.

J'ajoute enfin qu'il y aura une réunion de la Commission quelques semaines après la 8^e conférence d'examen du TNP, pour en faire le bilan.