

Le moment est-il venu pour Israël de réévaluer l'idée d'une adhésion au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ?

Le 22 juin 2005, un symposium sur une éventuelle adhésion d'Israël au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (ou TNP) était organisé à l'Université hébraïque de Jérusalem sous les auspices de l'Institut Leonard Davis sur les relations internationales de l'Université hébraïque et du Centre Jaffee d'études stratégiques de l'Université de Tel-Aviv. En raison du sujet traité et de la présence d'experts tels que Yair Evron et Gerald Steinberg et de l'invité d'honneur, Jozef Goldblat (avec les commentaires de Emily Landau, chercheur), cet événement était unique.

À la différence des autres questions concernant l'option nucléaire d'Israël – par exemple, les raisons pour lesquelles il préserve l'opacité de sa politique –, la question d'une adhésion au TNP suscite un intérêt très limité auprès des journalistes et des intellectuels israéliens. Le contraste est bien évidemment très grand avec l'attention portée à la non-prolifération nucléaire en général et au Moyen-Orient, en particulier. Cette indifférence n'est toutefois pas le résultat d'une négligence ou d'une conspiration de la part du Gouvernement. Israël ne peut adhérer au TNP qu'en tant qu'État non doté d'armes nucléaires. Une adhésion impliquerait donc de renoncer à l'option nucléaire que l'opinion israélienne considère comme la garantie suprême de la survie de l'État. Cette réserve sur le sujet s'explique par le fait qu'en Israël, la petite communauté des analystes de la maîtrise des armements estime que le moment n'est pas venu d'envisager cette étape, ni de la franchir.

Le Moyen-Orient a connu des changements rapides et dramatiques : il suffit de penser à la décision de la Libye de renoncer à ses programmes d'armes de destruction massive, à la présence américaine en Iraq et aux avancées nucléaires de l'Iran. Il convient donc d'examiner à la lumière de ces changements, les différents arguments avancés. Ce qui suit est un examen concis du symposium. Nous avons, dans la mesure du possible, conservé les formulations utilisées par les orateurs sans préciser leurs noms.

Les positions sur l'adhésion au TNP

Aucun des orateurs ne pensait qu'Israël devrait adhérer immédiatement au TNP, mais les vues divergeaient sur l'importance d'une telle décision et sur ses conséquences. Je présenterai d'abord les

remarques des participants favorables à une adhésion au TNP, puis celles de ceux qui s'opposent à une telle décision tant qu'il n'y aura pas la paix dans la région et je terminerai par la position modérée, qui n'exclut pas l'adhésion, mais qui ne sait dire ce qui pourrait modifier la position d'Israël sur la dissuasion nucléaire.

LES PARTISANS D'UNE ADHÉSION AU TNP

Ceux qui sont favorables à l'idée d'adhérer au TNP estimaient qu'Israël serait dans l'impossibilité de conserver indéfiniment son monopole nucléaire ; ils ont rappelé que le monopole nucléaire des États-Unis fut de courte durée. Ils ont ajouté que face au monopole nucléaire israélien actuel et à l'avancée du programme nucléaire iranien, d'autres pays dans la région pourraient décider de s'engager dans la voie nucléaire (un argument largement admis par les délégués présents à la dernière Conférence d'examen du TNP).

Ils ont précisé qu'en raison de la géographie du Moyen-Orient, une guerre nucléaire était impensable car elle décimerait la région. Dans un environnement nucléaire, si des agresseurs entendaient lancer une guerre classique, ils prendraient certainement pour cibles, en priorité, les installations nucléaires de leurs adversaires. Une contamination nucléaire aurait des effets dévastateurs pour n'importe quel pays. Le fait de posséder des armes nucléaires est donc une menace pour celui qui les possède. De plus, des explosions accidentelles d'armes nucléaires, comme celles qui se sont produites en Union soviétique, pourraient rendre des pays du Moyen-Orient totalement inhabitables.

La logique d'Israël, qui s'obstine à vouloir conserver l'option nucléaire, a suscité des interrogations. Pour les partisans d'une adhésion au TNP, il est peu judicieux de croire que la possession d'armes nucléaires a un effet dissuasif sur les attaques classiques, à en juger par les cas du Viet Nam et de l'Afghanistan, dans lesquels la dissuasion nucléaire n'a joué aucun rôle alors que les États-Unis et l'URSS possédaient des arsenaux nucléaires considérables. La guerre arabo-israélienne d'octobre 1973 a bien montré qu'une force de dissuasion nucléaire n'empêche pas des attaques classiques. Il a été dit aussi que la dissuasion s'expliquait plus par la supériorité des forces classiques d'Israël que par sa capacité nucléaire. Adhérer au TNP ne compromettrait donc pas les intérêts d'Israël en matière de sécurité, surtout si une alliance militaire arabe semble très improbable.

Les partisans de l'adhésion au TNP ont également souligné les aspects juridiques de la prolifération nucléaire. Bien qu'il n'existe aucune interdiction conventionnelle ou coutumière contre l'utilisation des armes nucléaires, leur utilisation pour riposter à une attaque non nucléaire violerait le principe de proportionnalité établi en droit international.

Enfin, ils ont ajouté que la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient sous un contrôle international plus strict que celui du TNP, sans droit de retrait, serait peut-être la meilleure option. Elle permettrait à Israël d'adhérer au régime de non-prolifération avec plus de sécurité. La création d'une telle zone annulerait tout argument visant à justifier une possession arabe d'armes chimiques ou biologiques et rendrait possible une zone exempte d'armes de destruction massive. De plus, comme le monopole nucléaire d'Israël est un sujet délicat dans ses relations avec les États arabes, une zone exempte d'armes nucléaires pourrait considérablement améliorer les chances de négocier un accord de paix global dans la région. En d'autres termes, Israël serait plus sûr sans l'arme nucléaire qu'avec.

LES ADVERSAIRES D'UNE ADHÉSION AU TNP

Les participants fermement opposés à l'idée d'adhérer au TNP ont commencé par rejeter l'idée d'un TNP universel (seuls Israël, l'Inde et le Pakistan ne sont pas parties au Traité – quant à la Corée

du Nord, son statut nucléaire n'est pas clair). Selon cet argument, souvent avancé pour encourager l'adhésion d'Israël, une adhésion universelle renforcerait inévitablement le TNP.

Les adversaires d'une adhésion estiment que l'universalité du Traité est un mythe qui ne correspond à aucune réalité s'agissant d'autres aspects de la sécurité comme les superficies des États, les alliances, les richesses naturelles ou les systèmes politiques. La superficie d'Israël ne représente qu'une fraction de celle de la plupart des pays de la région et n'a donc aucune profondeur stratégique. Quant aux alliances, elles ont une signification négative pour Israël qui a été attaqué par des alliances d'États arabes et n'appartient à aucune alliance comparable. Peu d'États, voire aucun, n'enverraient de troupes pour aider Israël s'il faisait l'objet d'une attaque classique. (La question de savoir si les États-Unis sont un allié fiable est restée en suspens.) L'argument concernant la pertinence du système politique d'Israël pour une adhésion au TNP était particulièrement intéressant. En tant que démocratie libérale, en plein essor, Israël prend très au sérieux les obligations qui lui incombent en vertu des traités signés. Cette société est plus encline à respecter ses obligations parce que sa capacité à « tricher » est nettement moins grande que, par exemple, celle de certaines sociétés « fermées » impliquées dans des activités de prolifération. Rappelant les menaces arabes contre l'existence d'Israël, les adversaires d'une adhésion au TNP ont conclu qu'en raison de ces asymétries, l'idée d'universalité perdait tout intérêt pour Israël. Face à cette situation difficile, Israël n'a d'autre choix que de compter sur l'arme nucléaire, « facteur d'égalisation », pour garantir sa survie.

Des arguments visant à justifier la dissuasion nucléaire furent invoqués. En raison des menaces existentielles qui pèsent sur Israël, la dissuasion – malgré ses faiblesses – a joué un rôle essentiel dans la survie d'Israël, même s'il est très difficile de l'évaluer. L'absence de guerre entre les deux superpuissances est un fait : il n'est pas évident de savoir si elle s'explique par un régime de dissuasion efficace ou si elle est intervenue en dépit de l'instabilité inhérente à la dissuasion. Les adversaires de l'adhésion, évoquant un monde hobbesien anarchique, retenaient la première explication. Les partisans d'une position modérée ont ajouté que la dissuasion nucléaire devait être jugée selon les menaces contre lesquelles elle est dirigée ; et dans le cas d'Israël, il s'agit de menaces existentielles et non de menaces classiques qui ne constituent pas une menace pour son existence. Les adversaires d'une adhésion affirmaient que la dissuasion a fonctionné au Moyen-Orient : l'option nucléaire d'Israël a eu des résultats positifs depuis le milieu des années 60. Ils ont évoqué la guerre du Golfe de 1991 pour étayer cette affirmation : le risque de riposte nucléaire massive avait empêché Saddam Hussein de lancer contre Israël des missiles Scud équipés de têtes chimiques ou biologiques. Pour ce groupe, le Président égyptien Anouar el-Sadate avait engagé un rapprochement en 1977 car la capacité nucléaire d'Israël écartait toute option militaire. Ils constataient un processus similaire, bien que moins évident, dans le régime syrien et chez certains intellectuels palestiniens.

Après avoir passé en revue la situation d'ensemble, ils ont conclu que la dissuasion nucléaire d'Israël, dans la mesure où ses effets peuvent être évalués, avait contré avec succès les menaces de destruction massive. Ils ont ajouté que toute comparaison avec le Viet Nam et l'Afghanistan était impossible en raison d'un contexte très différent. Dans le cas d'une menace existentielle, la connaissance de la capacité nucléaire d'Israël rend les autres aspects de la dissuasion israélienne plus efficaces en dépit de son ambiguïté. Malgré les limites de la dissuasion, l'adhésion au TNP, surtout dans le contexte de la crise qu'il connaît aujourd'hui, ne peut offrir à Israël les garanties de sécurité nécessaires. Comme l'a montré le cas iraquien, le système d'inspection de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) était très faible avant 1991. Bien qu'il ait été renforcé tout de suite après, il reste très politisé et de très grandes failles persistent (il suffit de voir les cas de l'Iran, de la Corée du Nord et de la Libye). Les adversaires d'une adhésion au TNP ont affirmé que l'arrêt du programme de la Libye ne devait pas être attribué à l'AIEA ; il s'expliquait par les craintes de la Libye d'être la prochaine cible des États-Unis. Israël ne croit pas en la capacité du système international, en général, et du régime du TNP, en particulier, à empêcher les menaces existentielles que lui lancent ses ennemis.

Selon les adversaires d'une adhésion au TNP, les menaces existent toujours, mais leur forme a changé. Il ne s'agit plus d'armées classiques (l'armée égyptienne à l'Ouest ou des chars irakiens à l'Est), mais des missiles d'un régime iranien décidé à rayer Israël de la carte. En raison des liens entre

l'Iran et le Hezbollah, Israël doit prendre au sérieux la possibilité d'un conflit avec une République islamique d'Iran nucléaire. De plus, l'avancée impressionnante des programmes clandestins en Iraq, en Libye et en Iran, ainsi que les éléments qui indiquent que des efforts similaires sont entrepris ailleurs dans la région devraient inquiéter Israël.

Il a toutefois été admis qu'une dissuasion nucléaire stable face à une République islamique d'Iran nucléaire ne serait pas facile et ne constituait pas une panacée. Les adversaires du TNP étaient d'avis qu'une adhésion à un système dans lequel tous les pays de la région s'engageraient pour parvenir à une zone exempte d'armes nucléaires ou une zone exempte d'armes de destruction massive devait être l'objectif suprême d'Israël. Mais Israël exige que ce cadre soit plus professionnel que politique, et qu'il prévoie des inspections mutuelles pour une paix durable. Pour les adversaires d'une adhésion au TNP, l'idée d'une zone exempte d'armes de destruction massive est donc un objectif important, même s'il semble messianique.

PEUT-ÊTRE, MAIS PAS MAINTENANT

Les tenants d'une position modérée ont envisagé l'adhésion au TNP selon quatre aspects : la sécurité et la position stratégique d'Israël dans la région ; les avantages et inconvénients du régime du TNP pour Israël ; la position des États-Unis sur la question ; et l'émergence possible de nouvelles puissances nucléaires dans la région, en particulier l'Iran.

En ce qui concerne la sécurité et la position stratégique d'Israël, la dissuasion nucléaire est loin d'être un succès. Ses capacités actuelles, avec le soutien des États-Unis et la supériorité classique d'Israël, ont amélioré la dissuasion totale, mais ce sont les capacités classiques d'Israël qui expliquent la force de sa position depuis 1948. L'élément nucléaire a joué un rôle secondaire. Comme l'a fait observer un spécialiste, le facteur nucléaire n'a conduit étonnamment ni à une instabilité régionale majeure ni à une plus grande stabilité, et encore moins à la paix. Le processus de paix engagé par l'Égypte en 1977 s'expliquait plus par le fait qu'Israël était disposé à restituer le Sinaï qu'à la dimension nucléaire. Même s'il était admis que la force de dissuasion classique d'Israël pouvait remplacer la capacité nucléaire, les arguments n'étaient pas jugés suffisants pour justifier l'abandon de l'option des armes nucléaires. Une telle décision serait contraire à la volonté très forte d'autosuffisance, un élément clef de la culture israélienne de sécurité nationale.

Il n'en reste pas moins que le régime de non-prolifération favorise considérablement la sécurité d'Israël. Sans exagérer l'évolution vers un système normatif, l'existence même du régime du TNP a instauré un ensemble de normes internationales. Sans ces normes, plusieurs autres pays dans la région auraient pu acquérir ou développer des armes nucléaires et multiplier les menaces contre la sécurité d'Israël.

Quant à la position des États-Unis, il a été dit que les États-Unis étaient mécontents de la dissuasion nucléaire israélienne, mais qu'ils étaient devenus plus tolérants depuis le célèbre accord conclu sur la question, en septembre 1969, entre le Premier Ministre Golda Meïr et le Président Richard Nixon. De ce point de vue, une adhésion au TNP présente peu d'intérêt.

Le risque de prolifération nucléaire au Moyen-Orient va à l'encontre d'une adhésion au TNP. Il est d'ailleurs l'argument invoqué par Israël pour justifier le maintien de sa capacité nucléaire face à d'éventuelles mises au point par d'autres. Il n'est toutefois pas certain qu'un équilibre stable de la dissuasion nucléaire puisse s'établir avec de nouveaux proliférateurs.

Sur la base de ces quatre éléments, les tenants d'une position modérée ont conclu qu'Israël ne devait pas adhérer aujourd'hui au TNP. En fait, la question n'est pas urgente puisque les conséquences qu'entraîne le fait de rester en dehors du TNP (du point de vue de la légitimité internationale) est supportable, comme le prouve la tolérance à l'égard de l'Inde et du Pakistan. Certains des participants

qui considéraient la capacité nucléaire comme la clef de voûte de la doctrine israélienne de sécurité se demandaient si des changements pouvant influencer leurs positions fondamentales étaient intervenus. Les exigences arabes ont ressurgi ; elles ne sont pas nouvelles. Les avantages qu'Israël pourrait retirer d'un changement de politique ne le sont pas non plus. Des changements ont eu lieu, mais ils sont négatifs : inquiétudes croissantes au sujet des programmes nucléaires clandestins, qui ne s'expliquent pas nécessairement par la propre politique nucléaire d'Israël, et l'apparition d'un marché noir du nucléaire. Autrement dit, il n'existe pas d'éléments clairs qui garantissent à Israël un TNP universel, efficace et fiable ni une zone exempte d'armes nucléaires pour sa sécurité.

Les conséquences pratiques

En conclusion, malgré des divergences de vues sur la pertinence de l'option des armes nucléaires, les participants du symposium sont convenus qu'Israël devait envisager d'autres possibilités pour renforcer son engagement par rapport à l'objectif de non-prolifération. Différentes mesures ont été avancées :

- préserver l'ambiguïté du statut nucléaire d'Israël, même si ce n'est qu'une fiction diplomatique, tant qu'Israël reste en dehors du TNP ;
- envisager favorablement le traité d'arrêt de la production de matières fissiles, s'il devait se concrétiser. (Il pourrait faire obstacle au programme nucléaire de l'Iran et éventuellement à ceux d'autres pays, et notamment aux activités d'enrichissement de l'uranium) ;
- officialiser le statut nucléaire d'Israël, de l'Inde et du Pakistan en créant une nouvelle catégorie d'États parties au TNP – ceux qui auraient des armes nucléaires mais ne pourraient procéder à de nouvelles mises au point ;
- renforcer la norme internationale qui interdit les armes chimiques et biologiques ;
- et relancer les pourparlers régionaux sur la maîtrise des armements afin d'instaurer la confiance et de stabiliser les relations entre États en vue de créer, au Moyen-Orient, une zone exempte d'armes de destruction massive.

Eitan Barak

Maître de conférences, Département des relations internationales
Université hébraïque de Jérusalem

L'auteur tient à remercier Raymond Cohen, directeur de l'Institut Leonard Davis, et le personnel de l'Institut pour leur aide et leur soutien dans ce projet. Des remerciements tout particuliers à Emily Landau, du Centre Jaffee d'études stratégiques (JCSS) de l'Université de Tel-Aviv, qui a co-organisé ce symposium ainsi qu'au JCSS pour son soutien.

