

ARMES ATOMIQUES AU MOYEN-ORIENT: AUCUNE SOLUTION EN VUE

Il est actuellement question de créer une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. Des conditions cadres à court terme mais aussi structurelles rendent cependant peu probable une réussite. Une solution au conflit nucléaire avec l'Iran n'est pas en vue. Un désarmement nucléaire ne semble ni nécessaire ni souhaitable pour Israël. Et les bouleversements politiques dans la région entravent plus qu'ils n'encouragent pareilles démarches de désarmement. Maintenir le statu quo nucléaire pourrait déjà s'avérer suffisamment difficile.



Devant une tâche difficile: le Finlandais Jaakko Laajava (ici avec M. Ban Ki-moon) doit faciliter la conférence sur le Moyen-Orient prévue pour 2012. New York, le 27 octobre 2011. UN Photo/Eskinder Debebe.

La perspective de l'organisation d'une conférence sur la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient en 2012 a alimenté l'espoir que le désarmement nucléaire puisse représenter une option réaliste à moyen terme dans cette région. La communauté internationale a aussi été exhortée dans ce contexte à ne pas rater l'occasion favorable offerte par les changements actuels dans la structure stratégique régionale. Une évaluation réaliste permet toutefois de conclure qu'il n'y a pas lieu d'être optimiste. Organiser une conférence n'occasionnant pas de dégâts à long terme exige déjà beaucoup de travail et d'habileté. Des démarches supplémentaires semblent vaines. Le programme atomique iranien, les options nucléaires d'Israël et la structure sécuritaire régionale instable constituent des obstacles presque insurmontables.

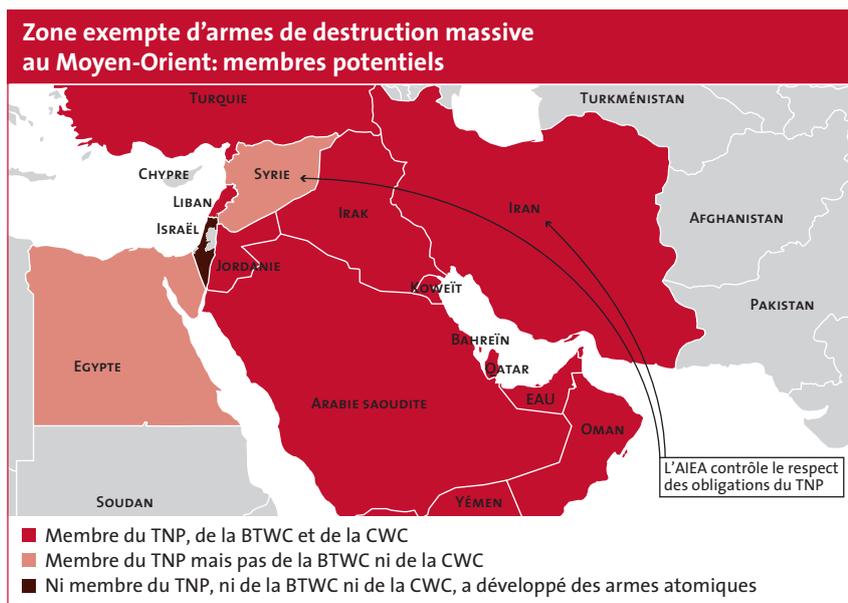
Situation de départ

Le concept de zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN) remonte à un plan polonais pour l'Europe centrale des années 1950 – qui a finalement échoué. De tels traités ont été négociés entre-temps pour cinq zones régionales (cf. encadré). En ce qui concerne le Moyen-Orient, l'exigence d'une ZEAN s'est manifestée après l'acquisition de l'arme atomique par Israël dans les années 1960. Sous la direction de l'Égypte et de l'Iran, différents États de la région ont essayé de faire pression sur Israël avec cette exigence et d'accroître leur influence diplomatique. Israël a fini par accepter fondamentalement le concept d'une telle zone pour réduire la pression. Mais le gouvernement israélien a simultanément formulé une série de conditions strictes pour le début de négociations sur ce thème. Bien que l'idée d'une ZEAN au Moyen-Orient bénéficie de ce fait d'un soutien

formel dans la région depuis 1980, il n'y a guère eu de progrès concrets. Le concept de la zone a en outre été élargi face aux efforts déployés en vue d'acquiescer des armes de destruction massive dans la région dans les années 1990 et a aussi été étendu aux armes chimiques et biologiques.

La durée de validité de 25 ans du traité de non-prolifération (TNP) interdisant l'acquisition d'armes nucléaires a atteint son échéance en 1995. Les États arabes ont pu négocier à la conférence d'examen de 1995, en contrepartie du soutien d'une prorogation du TNP pour une durée indéterminée, l'inclusion d'une résolution dans la déclaration finale. Tous les États de la région y étaient exhortés à s'engager sur la voie d'une «zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient» (*Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone, MEWMDFZ*). Cette résolution est restée pratiquement sans effets concrets mais a renforcé la position de négociation des États arabes et surtout de l'Égypte dans le contexte diplomatique du TNP.

Les conséquences sont apparues lors de la conférence d'examen du TNP de 2010. Après l'échec de la rencontre de 2005 et comme le président américain Obama était intéressé par un résultat positif de la conférence, l'Égypte se trouvait dans une bonne situation de départ pour obtenir de nouvelles concessions concernant le Moyen-Orient. C'est ainsi que les États membres du TNP se sont mis d'accord, dans le plan d'action adopté, pour charger l'ONU, la Russie, la Grande-Bretagne et



conférence «sur la création d'une zone au Moyen-Orient exempte d'armes nucléaires et de toutes autres armes de destruction massive». Malgré la nature englobante de la revendication, la question nucléaire continue d'être au centre de toute négociation portant sur une telle zone.

Les ZEAN sont considérées comme des instruments utiles pouvant compléter d'autres accords multilatéraux. Elles interdisent aux Etats appartenant à une zone de se procurer et de stocker des armes nucléaires. Les ZEAN servent en outre de base pour interdire toute recherche sur l'arme nucléaire et la réalisation d'essais nucléaires, pour tenir ces armes à l'écart du territoire national et pour introduire des mécanismes de vérification plus transparents et plus maniables. La création d'une ZEAN sert en outre de point de départ pour exiger des Etats nucléaires reconnus la garantie légale que ces armes ne seront pas utilisées contre des membres de la zone ou que ces derniers ne seront pas menacés d'une telle utilisation. Même une proposition utilisable pour la création d'une MEWMDZF devrait aller au-delà des clauses existantes interdisant les armes nucléaires, chimiques et biologiques (TNP, Convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines (BTWC), Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CWC)).

Les préparatifs d'une conférence sur la création d'une MEWMDZF en 2012 n'ont avancé que lentement pendant longtemps. Après de nombreux pourparlers et la renonciation des Etats arabes à exercer une nouvelle pression sur Israël dans le

de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), des progrès ont finalement pu être accomplis en octobre 2011. La Finlande a été choisie comme pays hôte et le sous-secrétaire d'Etat finlandais, M. Jaakko Laajava, a été nommé facilitateur de la conférence. Il s'emploie actuellement à éclaircir des questions comme le calendrier, le cercle des participants et les priorités thématiques et à réaliser des sondages sur d'éventuels résultats concrets.

Questions à court terme

Toute discussion approfondie portant sur une éventuelle MEWMDZF est, sur un plan réaliste, prématurée avant la rencontre prévue en 2012. De nombreux conflits non résolus, l'existence d'armes de destruction massive en tous genres dans la région et de sérieuses réserves quant au respect de l'interdiction de non-prolifération représentent de grands défis pour la réalisation d'entretiens productifs. Le «printemps arabe» a en outre entraîné de nombreux bouleversements et miné la structure du pouvoir dans la région. Il se pourrait, dans le climat d'insécurité qui en résulte, que la plupart des acteurs ne soient pas disposés à faire des concessions lourdes en conséquences stratégiques. La plupart des Etats arabes espèrent certes pouvoir formaliser lors d'une rencontre les concessions obtenues aux conférences d'examen du TNP précédentes. Mais, compte tenu des turbulences intérieures, la question nucléaire est simultanément reléguée à l'arrière-plan dans beaucoup de pays.

Israël a d'abord refusé de participer à une conférence, mais a ensuite signalé sa volonté de coopérer pour ne pas être rendu

responsable d'une annulation ou d'un échec de la rencontre. Une participation de l'Iran semble douteuse étant donné la position adoptée en général par Téhéran vis-à-vis de tels entretiens et les développements actuels dans le dossier nucléaire iranien. Les Etats-Unis sont quant à eux absorbés par les élections présidentielles de cette année. C'est pourquoi Washington souhaite une brève rencontre avec une participation de tous les Etats de la région où des mesures complémentaires seront décidées par consensus. Etant donné cette situation de départ, les attentes posées à une conférence sont très basses.

Les parties impliquées veulent simultanément éviter les effets négatifs d'une annulation, d'un long ajournement ou d'un échec de la conférence prévue. L'Égypte a investi un capital politique considérable dans la réalisation de l'événement de 2012. C'est pourquoi le Caire pourrait bloquer les progrès au sein du TNP si l'on continue à ne pas avancer au Moyen-Orient. Un événement mal organisé peu de temps avant la prochaine conférence d'examen du TNP en 2015 donnerait en outre à des pays comme l'Iran ou la Syrie une bonne excuse pour distraire la communauté internationale de leurs propres lacunes quant au respect des obligations du TNP.

C'est pourquoi la meilleure solution possible semble être actuellement un événement diplomatique bien organisé mais largement insignifiant sur le plan concret qui évite un nouveau durcissement des positions et empêche en premier lieu d'endommager à long terme le système de contrôle de l'armement supérieur. Certains experts espèrent que cette rencontre puisse néanmoins contribuer à une solution à moyen terme grâce au dialogue et à l'instauration de confiance même si elle ne se solde par aucun succès immédiat. Une approche diplomatique prudente est en effet indispensable même pour des progrès minimes. Les facteurs structurels représentent cependant au Moyen-Orient des obstacles presque insurmontables sur la voie du désarmement régional.

Le programme nucléaire iranien

Les efforts de l'Iran ont été révélés en 2003, après presque deux décennies de poursuite secrète des options nucléaires. Il est fort probable que les ingénieurs iraniens aient fait des recherches sur l'arme nucléaire, même si les preuves réunies jusqu'à présent ne sont pas suffisantes pour démontrer que Téhéran ait un jour

décidé de mettre sur pied un arsenal nucléaire. Mais l'Iran va continuellement, malgré la pression occidentale, les efforts de médiation européens et les inspections de l'AIEA, dans le sens de l'acquisition de technologie critique. Il produit simultanément de grandes quantités de matériau fissile et renforce la protection de ses installations contre d'éventuelles attaques militaires. Au début de la présidence de Barack Obama, les espoirs d'un rapprochement entre Washington et Téhéran étaient élevés. Mais un accord n'est pas en vue actuellement et toute discussion relative à la création d'une ZEAN au Moyen-Orient reste purement hypothétique sans une résolution du dossier nucléaire iranien.

Les interventions américaines en Afghanistan et en Irak ont créé un vide du pouvoir régional que Washington n'a pu combler ni par des structures indépendantes ni par sa forte présence sur place. L'Iran est le pays du golfe Persique le plus grand, le plus peuplé et économiquement le plus fort et ne voit donc aucune raison de céder à la pression des Etats-Unis. Téhéran semble au contraire décidée à laisser la porte ouverte à toutes les options nucléaires pour pouvoir ainsi renforcer sa propre position de négociation vis-à-vis de Washington. Si Washington refusait les ambitions régionales de l'Iran, un arsenal nucléaire iranien a tout à fait le potentiel de restreindre les possibilités de projection de puissance des Etats-Unis.

Simultanément, les Etats-Unis ne sont, en tant qu'acteur stratégique toujours dominant au Moyen-Orient à l'heure actuelle, pas disposés à faire des concessions à un régime hostile à Téhéran. Washington mise au contraire sur une pression intensifiée par des sanctions unilatérales et multilatérales. Cette approche peut certes empêcher l'expansion de la puissance iranienne, mais contribue cependant peu à convaincre la direction à Téhéran d'abandonner son programme nucléaire. De même, les opérations secrètes des Etats-Unis et d'Israël peuvent certes retarder l'acquisition de la technologie nucléaire par l'Iran, mais de telles actions donnent simultanément aux partisans de la ligne dure à Téhéran des arguments convainquants pour une poursuite du programme. Dans l'épreuve de force avec l'Iran, Washington poursuit en fin de compte une stratégie qui consiste à maintenir un semblant de processus diplomatique alors qu'elle joue en réalité la montre dans l'espoir d'un changement de régime à

Téhéran. La question nucléaire iranienne devrait donc demeurer irrésolue dans un avenir proche.

Options nucléaires d'Israël

Israël est actuellement le seul Etat du Moyen-Orient à ne pas adhérer au TNP et donc à ne pas avoir renoncé officiellement au droit d'acquérir l'arme nucléaire. On part généralement du principe qu'Israël dispose d'un arsenal nucléaire avancé et très vraisemblablement aussi de fusées, d'avions de combat et de sous-marins nucléaires. En ce qui concerne les négociations sur une ZEAN, la position israélienne officielle est que des négociations ne peuvent commencer que si tous les autres Etats dans la région ont abandonné toute ambition d'acquérir des armes de destruction massive et qu'un traité de paix global reconnaissant le droit d'existence d'Israël et garantissant sa sécurité est conclu.

Un Israël exempt d'armes atomiques est la condition sine qua non de toute ébauche réaliste d'une ZEAN au Moyen-Orient. Une renonciation d'Israël à son arsenal nucléaire est cependant considérée comme hautement improbable. Elle ne semble ni nécessaire ni souhaitable pour Israël, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, il est improbable que la condition israélienne d'une renonciation régionale aux armes de destruction massive soit remplie si l'on considère le programme atomique iranien et la poursuite de la prolifération de technologies nucléaires, chimiques et biologiques critiques dans la région. Le gouvernement israélien a précisé à ce sujet qu'il ne tolèrera aucun compromis concernant cette condition.

Deuxièmement, les activités continues de colonisation d'Israël, le soutien de facto persistant des actes d'Israël par les Etats-Unis et la faiblesse de la position palestinienne font paraître peu réaliste toute éventualité d'une résolution prochaine du conflit israélo-arabe. Mais même en supposant qu'une solution négociée soit à portée de main, le désarmement nucléaire d'Israël n'est, troisièmement, pas une condition préalable à pareil traité de paix. Un accord pourrait sans doute déjà être conclu sur la base d'une résolution acceptable des litiges dans le contexte d'une solution à deux Etats et sur la base d'un pacte bilatéral avec la Syrie. Et, quatrièmement, Israël serait sans doute encore, compte tenu d'un avenir imprévisible, incité à conserver ses armes nucléaires dans une région pacifiée. L'expansion par Israël de ses capacités

Traité des ZEAN existantes:

- Traité de Tlatelolco (Amérique latine) 
- Traité de Rarotonga (Pacifique sud) 
- Traité de Bangkok (Asie du Sud-Est) 
- Traité de Pelindaba (Afrique) 
- Traité de Semipalatinsk (Asie centrale) 

nucléaires au-delà d'une option de recours ultime de même que sa culture stratégique parlent en faveur de cette vue.

Démocratie et stabilité incertaines

Le «printemps arabe» a réveillé le Moyen-Orient, ce qui a alimenté l'espoir que des amorces de solution puissent aussi apparaître dans la question nucléaire. Des pronostics optimistes prédisent que les troubles entraîneront davantage de démocratie et de prospérité, ce qui génèrera à son tour davantage de stabilité et de paix et que les conditions pour la création d'une MEWMDFZ à moyen terme s'amélioreront donc. Mais les processus de transformation observés actuellement ne doivent pas nécessairement entraîner les résultats espérés. Les développements les plus probables dans la région ces prochaines années ne laissent rien attendre de bon pour l'avenir du désarmement des armes de destruction massive.

Toute une série de dictateurs ont été renversés dans les Etats arabes ces derniers mois. On ne peut toutefois pas obligatoirement en déduire la naissance d'une zone de paix démocratique selon l'exemple occidental. Certains Etats montrent des indicateurs positifs pour une transition vers des systèmes plus démocratiques et représentatifs. D'autres développeront cependant peut-être des structures semi-démocratiques ou retourneront à des formes de gouvernement autoritaires. Certains régimes autoritaires ont même pu consolider leur position. Certains d'entre eux sont certes sous pression intérieure et extérieure mais il n'est pas clair si un changement de pouvoir va s'y produire. Les nouveaux gouvernements auront en tous cas besoin de temps pour se stabiliser; c'est pourquoi on ne peut certainement pas atteindre la croissance économique et la prospérité à court terme.

Un Moyen-Orient plus démocratique et économiquement plus prospère ne serait pas non plus nécessairement plus stable et plus pacifique. Les gouvernements démocratiques arabes devront de plus en plus tenir compte de la volonté de la ma-

jeurité sur le plan de la politique étrangère. C'est pourquoi ils accorderont peut-être moins d'importance à de bonnes relations avec Israël et auront plus de peine à faire accepter au public la dominance américaine dans la région. Certains Etats pourraient aussi essayer d'aligner leurs positions sur les nouveaux rapports de pouvoir régionaux. L'Egypte pourrait aspirer à retrouver sa force d'antan et à redevenir la puissance prépondérante de la région. Une Turquie plus forte pourrait entrer en concurrence avec l'Iran et l'Egypte, faire pression sur Israël et repenser ses relations avec les Etats-Unis et l'Europe. La diffusion de la démocratie dans la région pourrait en outre exercer une pression considérable sur les Alliés des Etats-Unis qui gouvernent de manière autoritaire comme l'Arabie saoudite. Les nouveaux Etats démocratiques sont en outre souvent instables sur le plan de la politique intérieure. Dans l'ensemble, le Moyen-Orient deviendra sans doute plutôt instable que stable dans un avenir proche.

La motivation pour conserver ou acquérir des armes nucléaires devrait par conséquent plutôt augmenter que diminuer même s'il ne faut pas s'attendre à une vaste prolifération incontrôlée. Mais les perspectives sérieuses de désarmement généralisé des armes de destruction massive seront sans doute, dans un avenir proche, encore moins probables qu'elles ne l'étaient déjà par le passé.

Conclusions

Si l'on réussissait à amener autour d'une même table tous les acteurs régionaux pour une rencontre sur le Moyen-Orient dépourvue de conséquences négatives lourdes en 2012 comme l'a justement annoncé le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-moon, ou au besoin début 2013, ce serait déjà un succès pour la diplomatie internationale du TNP. Pareille conférence aurait probablement des difficultés à obtenir davantage que le plus petit dénominateur commun. Une participation réticente d'Israël aurait cependant au minimum comme effet de retirer à des Etats comme l'Iran et la Syrie tout prétexte pour distraire la communauté internationale de leurs propres manquements aux obligations du TNP. L'Egypte pourrait déclarer un succès limité et renoncer à arrêter le processus diplomatique dans le cadre du TNP.

La conférence d'examen du TNP de 2015 devra aussi surmonter des difficultés considérables dans le cas où une rencontre

ZEAN est organisée au préalable. Mais si elle réussissait à apaiser les doutes au Moyen-Orient et si les Etats-Unis pouvaient se résoudre à des concessions limitées comme la remise de garanties de sécurité pour d'autres zones ZEAN ou la ratification du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, il y aurait tout de même la possibilité d'atteindre une solution minimale en 2015 aussi.

En ce qui concerne la vision d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, il faut constater qu'il est extrêmement improbable, sans changement de direction politique dramatique dans la diplomatie américaine au Moyen-Orient,

que la rencontre de 2012 ou des efforts ultérieurs similaires puissent en faire avancer la réalisation. Pour les Etats intéressés par la non-prolifération, il sera sûrement suffisamment difficile de maintenir le statu quo nucléaire dans cette région instable.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Expert ayant contribué à cette analyse:
Livi Horovitz
horovitz@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment

- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident