

Un accord nucléaire pour le Pakistan?

Le Pakistan veut devenir membre du Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN) pour accroître son prestige international. Les Etats-Unis partagent pour la première fois cet objectif – mais uniquement si le Pakistan réduit en contrepartie son arsenal nucléaire. Un accord n'est pas en vue. Mais l'intention du Pakistan de respecter les normes internationales en matière de commerce nucléaire est encourageante.

Par Jonas Schneider

La dynamique de la course aux armements nucléaires risque de s'aiguiser en Asie du Sud. L'Inde et le Pakistan ont réalisé des essais atomiques en 1998 et développé depuis lors leurs arsenaux nucléaires. Cette évolution s'inscrit dans le contexte d'une longue rivalité entre les deux pays qui se nourrit du conflit du Cachemire. L'antagonisme indo-pakistanaïse continue de s'exprimer par des attentats terroristes et des crises militaires sérieuses depuis que les deux pays disposent de l'arme nucléaire. Le risque que des armes nucléaires soient aussi utilisées n'est par conséquent nulle part aussi élevé qu'en Asie du Sud.

Ni l'Inde ni le Pakistan ne sont membres du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP). Le TNP ne reconnaît en effet comme Etats nucléaires que les Etats-Unis, la Russie, la Grande-Bretagne, la France et la Chine. N'étant pas membres du TNP, les deux puissances nucléaires d'Asie du Sud ne sont pas liées aux mêmes promesses de désarmement nucléaire que les Etats dotés de l'arme nucléaire qui en font partie. Le Pakistan et l'Inde peuvent d'autre part, n'étant pas parties au TNP, posséder l'arme nucléaire mais ne peuvent pas participer au commerce nucléaire civil international.

Comme l'Inde et le Pakistan ne peuvent pas adhérer au TNP tant qu'ils possèdent l'arme nucléaire, les deux pays essaient de surmonter leur rôle d'outsiders par rapport

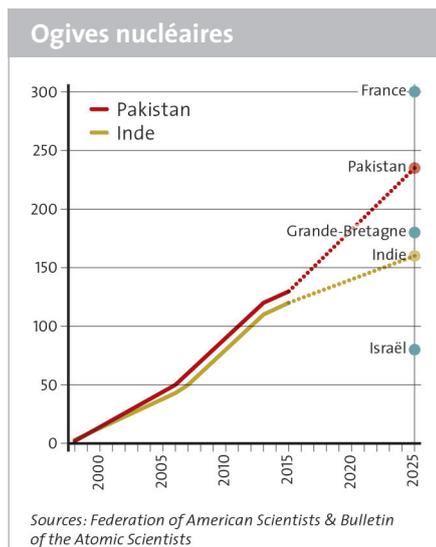


Le président américain Barack Obama et le premier ministre Nawaz Sharif du Pakistan au sommet sur la sécurité nucléaire à La Haye en Mars 2014. Yves Herman / Reuters

au régime de non-prolifération nucléaire à l'aide du Groupe de fournisseurs nucléaires (GFN) (*Nuclear Suppliers Group, NSG*). Le GFN édicte des règles pour l'exportation de technologies et matériaux susceptibles d'être utilisés pour construire l'arme nucléaire. New Delhi a déjà réussi en 2008, avec l'aide des Etats-Unis, à obtenir une exception aux directives du GFN en faveur de l'Inde. Cet accord nucléaire permet depuis lors à l'Inde d'acheter des biens nucléaires à des Etats membres du GFN.

L'Inde s'efforce en outre depuis 2010 de devenir membre du GFN. Le Pakistan aimerait lui aussi adhérer au GFN. Etre membres du GFN permettrait au Pakistan et à l'Inde de participer à l'établissement des règles du commerce nucléaire international et de s'imposer par ce biais, du moins partiellement, comme des Etats dotés de l'arme nucléaire «normaux».

Pour pouvoir adhérer au GFN, les Etats candidats doivent faire partie du TNP.



Mais les Etats-Unis soutiennent aussi la demande de l'Inde d'adhérer au GFN sans adhérer au TNP. Washington qualifie d'exception unique cette ouverture partielle de l'ordre nucléaire international pour l'Inde. Le gouvernement Obama envisage cependant de soutenir aussi l'adhésion du Pakistan au GFN. Cette offre exige cependant en contrepartie que le Pakistan réduise son arsenal nucléaire.

Pareil accord nucléaire avec le Pakistan serait important à deux égards. *Premièrement*, il soulève la question de savoir si et, le cas échéant, dans quelles conditions il faut (ré) intégrer des outsiders nucléaires comme le Pakistan dans le régime de non-prolifération. *Deuxièmement*, l'accord nucléaire avec le Pakistan visé par les Etats-Unis représente une rare initiative concrète en vue de faire face au risque d'une course aux armements nucléaires en Asie du Sud.

Tout accord nucléaire avec le Pakistan est particulièrement lié à l'éventuelle adhésion de l'Inde au GFN. L'Inde pourrait en effet, une fois devenue membre du GFN, bloquer durablement l'adhésion de son rival pakistanais au même groupe. Mais ce droit de veto permet aux 48 membres, y compris la Suisse, d'influencer les conditions d'une adhésion tant indienne que pakistanaise au GFN.

L'accord nucléaire avec l'Inde

L'accord nucléaire américain avec l'Inde sert de point de référence pour toutes les réflexions sur un accord nucléaire avec le Pakistan. Après avoir été le premier Etat à réaliser, après les cinq puissances nucléaires reconnues par le TNP, un essai nucléaire en

1974, l'Inde a été vilipendée pendant des décennies comme une puissance nucléaire illégitime et largement exclue du commerce nucléaire civil. Seule la dérogation pour des exportations nucléaires à l'Inde convenue en 2008 par les membres du GFN à l'initiative du gouvernement de George W. Bush a un peu ramené le pays à la normalité dans le domaine de la politique nucléaire internationale.

L'Inde a dû en contrepartie prouver sa prétention d'être un Etat doté de l'arme nucléaire responsable «normal» par une série de mesures de non-prolifération: l'Inde a dû séparer clairement ses installations nucléaires civiles et militaires et placer ses installations civiles sous la surveillance de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). La législation indienne sur le contrôle des exportations a également été adaptée aux directives du GFN et au régime de contrôle des exportations d'armes biologiques et chimiques. New Delhi s'est en outre engagée à respecter son moratoire sur les essais nucléaires et à soutenir les négociations sur un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires (TIPMF) (*Fissile Material Cut-off Treaty*, FMCT). L'Inde semble en outre avoir signalé de manière informelle son intention de ne vouloir renforcer que très modérément son arsenal nucléaire à l'avenir.

Le soutien de plusieurs Etats du GFN en faveur d'un accord avec l'Inde était cependant motivé par d'autres calculs en plus de ces concessions en matière de non-prolifération. La perspective de fortifier l'Inde

Mais le Pakistan ne peut que perdre une course aux armements avec l'Inde.

contre la Chine et de la rapprocher des Etats-Unis à l'aide de l'accord nucléaire a par exemple joué un rôle important à Washington. L'espoir de ventes lucratives de réacteurs à l'Inde a également amplifié chez les grandes nations exportatrices de nucléaire l'inclination à ignorer en partie les armes nucléaires de l'Inde. La question d'une adhésion de l'Inde au GFN n'a cependant pas encore été discutée du tout dans le cadre de l'accord de 2008. New Delhi n'a pour but d'adhérer au GFN que depuis 2010.

De l'optique du Pakistan, l'accord nucléaire indien et le souhait de New Delhi d'adhérer au GFN représentent des démarches désastreuses. Islamabad craint d'une part

que l'Inde puisse accroître rapidement sa production de matières fissiles pour la production d'armes nucléaires. Obtenir accès au commerce nucléaire permet en effet à l'Inde d'acheter désormais l'uranium pour son programme atomique civil sur le marché mondial de sorte qu'elle peut consacrer exclusivement ses gisements domestiques d'uranium à son programme d'armes atomiques. Le retour partiel de l'Inde à la normalité nucléaire a d'autre part déclenché des craintes massives de perte de prestige de la part des élites pakistanaises qui s'efforcent toujours de parvenir à l'égalité avec l'Inde. La conséquence de cette double crainte est que le Pakistan a encore accéléré son armement nucléaire et exige lui aussi simultanément un accord nucléaire.

L'armement nucléaire du Pakistan

Depuis quelques années, le Pakistan agrandit rapidement son armement nucléaire. Les experts estiment que le Pakistan possède déjà plus d'ogives que l'Inde. Parce que l'arsenal nucléaire du Pakistan s'accroît en outre beaucoup plus rapidement que l'arsenal indien, cette différence va encore augmenter à l'avenir. L'arsenal atomique du Pakistan va en outre aussi dépasser celui de la Grande-Bretagne dans dix ans si la dynamique ne change pas (cf. encadré).

La doctrine nucléaire du Pakistan a également changé. L'armée pakistanaise a baissé ces cinq dernières années le seuil d'utilisation de ses armes atomiques en misant de plus en plus sur des armes nucléaires tactiques dans le cadre de son ancienne doctrine de première frappe nucléaire. C'est ainsi qu'a été mis au point le missile à capacité nucléaire à courte portée «NASR» conçu avec une portée de 60 kilomètres seulement pour une utilisation sur le champ de bataille. Le Pakistan a déjà fabriqué le NASR

en grandes quantités et commencé à le stationner il y a peu. L'armée pakistanaise souhaite compenser au moyen de ces armes nucléaires tactiques son infériorité conventionnelle par rapport à l'Inde. Le Pakistan a donc annoncé, pour le scénario craint par Islamabad d'une invasion foudroyante de formations indiennes armées conventionnellement, qu'il allait repousser les envahisseurs en utilisant des armes nucléaires tactiques à un stade précoce – et pense dissuader par cette doctrine une telle attaque de l'Inde.

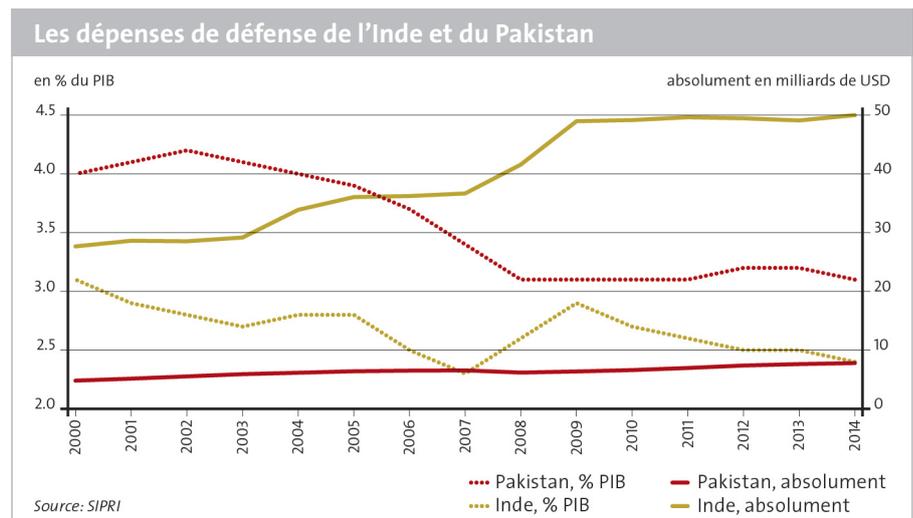
Mais des risques particuliers émanent des armes nucléaires tactiques du Pakistan – spécialement en combinaison avec sa vo-

lonté de les utiliser à un stade précoce. Cela concerne *premièrement* la sécurité physique des armes. Pour que des armes nucléaires tactiques aient l'effet dissuasif qu'on leur attribue, elles doivent être aussi disponibles que possible et être simultanément stationnées près du champ de bataille, et le pouvoir souverain de décision quant à leur utilisation devrait être délégué au préalable à un commandant sur le champ de bataille. Mais l'aptitude de pouvoir empêcher un vol des armes ou leur utilisation non autorisée en cas de crise diminue de ce fait. Etant donné les groupes extrémistes opérant au Pakistan et les divers militaires pakistanais sympathisants de ces groupes, ces risques semblent considérables ici.

Le *second* danger réside dans des risques d'escalade accrus qui résultent d'évaluations disparates de la crédibilité de l'utilisation des armes nucléaires tactiques du Pakistan. Les militaires pakistanais veulent être convaincus que New Delhi juge crédible l'utilisation de ces armes en cas d'attaque conventionnelle indienne (qui est par conséquent dissuadée). L'Inde qualifie cependant de peu crédible la menace du Pakistan d'utiliser des armes nucléaires tactiques en cas d'invasion limitée – entre autres parce que New Delhi a même menacé de représailles nucléaires massives en cas de frappe nucléaire contre des troupes indiennes qui se trouvent sur le territoire pakistanais. Le Pakistan exprime à son tour de grands doutes quant à pareille réaction. Une attaque indienne conventionnelle limitée pourrait même entraîner involontairement par la suite un échange de frappes nucléaires stratégiques des deux pays. Ce qui est particulier est que cette escalade pourrait aussi être déclenchée par des attaques de groupes terroristes pakistanais – comme *Laschkar-e-Taiba* (LeT) – contre des cibles en Inde si des troupes indiennes luttaient au coup contre des forces du LeT sur des territoires pakistanais. Ces risques d'escalade et la difficile protection physique des armes nucléaires tactiques du Pakistan ont considérablement contribué à l'initiative des Etats-Unis en faveur d'un accord nucléaire.

La proposition d'Obama

Après des entretiens préalables, le gouvernement Obama a soumis au Pakistan, avant un sommet bilatéral en octobre 2015, une offre concrète pour un accord nucléaire. La proposition prévoit de toute évidence que le Pakistan limite son arsenal nucléaire aux types d'armes et le stationnement de missiles lanceurs qui sont nécessaires pour la dissuasion ou la défense contre la menace nucléaire venant d'Inde. Cela concerne sur-



tout les armes nucléaires tactiques. Selon les souhaits des Etats-Unis, le Pakistan devrait restreindre le nombre de ses armes nucléaires tactiques et en arrêter le développement. Le Pakistan devrait «mettre au placard» les missiles NASR déjà produits, c'est-à-dire ne pas les stationner. Le Pakistan ne pourrait en outre pas stationner de missiles dont la portée dépasse le territoire de l'Inde (et inclut donc Israël).

Le gouvernement Obama est de toute évidence prêt à soutenir en contrepartie le Pakistan dans sa volonté d'adhérer au GFN. Le Pakistan pourrait ainsi participer au commerce nucléaire international légitime et aussi définir les règles de ce dernier sur pied d'égalité. Une adhésion pakistanaise au GFN ne serait cependant pas seulement attrayante pour Islamabad. Elle profiterait en effet aux deux parties dans l'échange intensif entre Etats membres de renseignements sur les exportations nucléaires. Le Pakistan serait également plus fortement subordonné, s'il adhérait au GFN, aux directives d'exportation de ce dernier qui prévoient aussi un moratoire *de facto* pour l'exportation de technologies sensibles d'enrichissement de l'uranium et de retraitement nucléaire. Etant donné le scénario souvent discuté d'un transfert possible de la technologie atomique sensible du Pakistan à l'Arabie saoudite, cette intégration supplémentaire d'Islamabad serait judicieuse. Le GFN a déjà organisé sur cette toile de fond des rencontres de sensibilisation avec le Pakistan en ce qui concerne ses exportations.

Le GFN et le Pakistan

En adhérant au GFN, le Pakistan recevrait du groupe le «feu vert» pour participer au

commerce nucléaire civil. D'un point de vue purement économique, une adhésion au GFN n'est cependant guère attrayante pour le Pakistan. Il reçoit en effet déjà maintenant (malgré son arsenal nucléaire contraire au TNP) des réacteurs atomiques de la Chine qui enfreint ainsi ses propres engagements envers le GFN. (L'objection de Pékin selon laquelle elle honore aujourd'hui encore un accord de livraison convenu avec le Pakistan avant son adhésion au GFN en 2004 ne tient pas la route.) Les autres Etats membres n'entretenaient très vraisemblablement pas de relations commerciales dans le domaine nucléaire civil avec le pays même après l'adhésion du Pakistan au GFN. La solvabilité du pays est tellement faible qu'il ne saurait être question, économiquement parlant, de financer des projets nucléaires au Pakistan. Seule la Chine y est disposée – pour des raisons géopolitiques.

Islamabad est avant tout intéressée par une adhésion au GFN pour des raisons de prestige. L'adhésion du Pakistan soulignerait bilatéralement l'égalité avec l'Inde qu'elle souhaite et diffuserait à l'échelle internationale le message que le pays est accepté comme un Etat doté de l'arme nucléaire responsable «normal». L'idée d'un accord nucléaire avec Islamabad ne devrait cependant pas susciter grand enthousiasme chez les autres Etats du GFN, justement en raison de cette mise en valeur du Pakistan. La plupart d'entre eux ne voient en effet pas le Pakistan comme un Etat doté de l'arme nucléaire responsable pour deux raisons: *premièrement*, l'atteinte portée à son image par le réseau de prolifération d'A.Q. Khan, qui a vendu jusqu'en 2003 du Pakistan la

La Suisse et les adhésions au GFN

Le gouvernement indien aspire à une décision en vue de l'adhésion du pays au GFN lors de la prochaine rencontre annuelle du groupe en **juin 2016**. Mais on ne décèle pas encore parmi les membres du GFN de consensus en faveur d'une adhésion de l'Inde. La Suisse pourrait elle aussi y voir – en accord avec quelques autres Etats européens, dont l'Autriche et l'Irlande – encore un besoin considérable de pourparlers. Un souhait d'adhésion indien – tout comme un accord nucléaire possible avec le Pakistan – doit avant tout être observé à travers le prisme de la question suivante: comment le GFN doit-il traiter dans l'ensemble les quatre Etats (**Inde, Pakistan, Israël et Corée du Nord**) qui possèdent l'arme nucléaire en dehors du TNP? En ce qui concerne une adhésion de ces Etats au GFN, la Suisse préfère des critères clairs à définir au préalable par le GFN qui renforceraient le régime de non-prolifération et devraient être appliqués de la même manière aux demandes d'adhésion de chacun des quatre Etats. On doit savoir à Berne que l'introduction de ce modèle d'adhésion présuppose l'examen de questions de politique nucléaire et de procédure très difficiles. Il ne faut guère s'attendre à des décisions immédiates. **La Chine** refuse en effet une adhésion de l'Inde tant que l'on refuse à son allié pakistanais l'adhésion aux mêmes conditions – indépendamment de ses contenus. Si la Chine ne reçoit pas de promesse des Etats du GFN que le Pakistan peut lui aussi devenir membre, **Pékin veut bloquer l'adhésion de l'Inde par veto**. Il n'y a donc pour le moment aucune nécessité pour la Suisse de prendre position dans la question de l'adhésion de l'Inde et/ou du Pakistan au sein du GFN.

technologie d'enrichissement de l'uranium et des plans de construction pour des ogives nucléaires à l'Iran, à la Libye et à la Corée du Nord, perdure. L'Etat pakistanais a en effet tout au moins participé passivement à cette contrebande nucléaire et décline en outre à ce jour de fournir des informations exhaustives sur ces cas. Il y a en outre *deuxièmement* un certain scepticisme parce que de nombreux Etats considèrent comme irresponsable le soutien de parties de l'appareil sécuritaire pakistanais pour des groupes terroristes anti-indiens comme le LeT en raison des risques d'escalade nucléaire.

A cela vient s'ajouter que les réserves à l'égard du Pakistan en ce qui concerne la sécurité et la politique de non-prolifération – contrairement à l'accord avec l'Inde de 2008 – ne sont pas atténuées par la perspective de ventes lucratives de réacteurs. Même l'intention liée à l'accord avec l'Inde de renforcer les démocraties d'Asie face à la Chine n'a pas de parallèle dans le cas du Pakistan. Pour toutes ces raisons, Islamabad – à la différence de l'Inde en 2008 – devra vraisemblablement faire, pour un accord avec le GFN, des concessions relatives à son programme atomique militaire: au niveau des armes nucléaires tactiques. Il est en outre concevable que les Etats du GFN exigent du Pakistan qu'il flexibilise son refus catégorique d'un TIPMF et du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*.

La position du Pakistan

Si l'Inde devait être admise au sein du GFN, le Pakistan exige de pouvoir adhérer au GFN aux mêmes conditions. New Delhi et le gouvernement Obama estiment que l'Inde doit être admise sans restriction de son arsenal nucléaire et sur base des concessions de non-prolifération faites en 2008. Le Pakistan aspire aussi à une adhésion dans ces conditions. Le Pakistan remplit dès aujourd'hui la plupart des critères de non-prolifération que devait remplir l'Inde pour le traité de 2008: tous les réacteurs de recherche pakistanais et tous les réacteurs de puissance utilisés pour la production d'énergie sont soumis à la surveillance de l'AIEA. La séparation des installations nucléaires civiles et militaires est ainsi établie. La législation et la gestion du contrôle des exportations du pays ont également été réformées et adaptées aux normes internationales après le scandale d'A.Q. Khan. Le Pakistan pratique en outre dès maintenant un moratoire sur ses essais nucléaires. Une attitude à l'avenir plus flexible du pays envers des négociations sur un TIPMF – sans promesse d'adhésion – est aussi concevable.

Mais, pour les raisons citées, les Etats-Unis et la plupart des autres pays fournisseurs exigeront en outre pour une adhésion du Pakistan au GFN des concessions en ce qui concerne ses armes nucléaires tactiques. C'est ici que se situe le point d'achoppement pour un accord nucléaire avec Islamabad: Washington considère l'arsenal

croissant d'armes nucléaires tactiques du Pakistan comme l'un des plus grands dangers pour la stabilité de l'Asie du Sud. L'armée pakistanaise qualifie quant à elle ces armes d'indispensables pour dissuader des invasions conventionnelles réduites de la part de l'Inde.

L'hypothèse pakistanaise que des armes nucléaires tactiques sont efficaces pour dissuader un adversaire conventionnellement supérieur est controversée mais ne peut pas être réfutée. Cette prétendue capacité des armes nucléaires tactiques s'accompagne cependant de risques élevés – comme l'OTAN l'a elle-même appris: c'est ainsi que l'OTAN a presque complètement retiré ses armes nucléaires tactiques d'Europe dans un processus qui a commencé à la fin des années 1970 parce que les risques sécuritaires de ces armes nucléaires et les dégâts escomptés lors de leur utilisation avaient été considérés comme inacceptables du côté de l'OTAN. L'argument souvent donné par l'armée pakistanaise selon lequel les armes nucléaires tactiques avaient aussi été indispensables dans la stratégie militaire de l'OTAN n'est par conséquent que partiellement valide.

Un autre risque pour le Pakistan réside dans le fait que l'agrandissement constant de son arsenal nucléaire tactique pourrait déclencher un réarmement nucléaire de l'Inde. Mais le Pakistan ne peut que perdre une course aux armements qui en résulterait: l'économie de l'Inde est neuf fois plus grande que celle du Pakistan, et les dépenses de défense de New Delhi sont quatre fois plus élevées que celles du Pakistan (cf. encadré à la page 3). Il est donc aussi dans l'intérêt du Pakistan de réduire son programme nucléaire. Jusqu'à présent, Islamabad est cependant de toute évidence disposée à prendre ce risque d'une course aux armements nucléaires tout comme le risque de grands dégâts en cas d'utilisation de ses armes nucléaires tactiques sur le sol pakistanais pour dissuader la menace de l'Inde perçue au Pakistan.

Dr. Jonas Schneider est un Transatlantic Postdoctoral Fellow for International Relations and Security au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zürich et l'auteur de «Amerikanische Allianzen und nukleare Weiterverbreitung» (2016).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Les enjeux de la cohabitation en Géorgie No 186
L'examen stratégique 2015 de la défense du Royaume-Uni No 185
Un programme suisse pour l'Afrique du Nord 2.0 No 184
La lutte contre l'extrémisme violent No 183
L'acquisition d'armement (2): Dynamiques des projets No 182
L'acquisition d'armement (1): cadre politico-militaire No 181