



La prolifération est-elle inéluctable ?

Benoît Pelopidas

► To cite this version:

Benoît Pelopidas. La prolifération est-elle inéluctable ?. Revue internationale et stratégique, 2010, 79, pp.131 - 136. 10.3917/ris.079.0131 . hal-03460091

HAL Id: hal-03460091

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460091>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La prolifération est-elle inéluctable ?

Benoît Péloupidas

**Chercheur post-doctoral au
James Martin Center for Nonproliferation Studies
(Monterey Institute of International Studies)¹**

En 1969, un an après l'ouverture à la signature du Traité de non-prolifération, Henry Kissinger, conseiller à la sécurité nationale du Président Richard Nixon qui soutient officiellement le traité, suggère que les États-Unis pourraient trouver avantage à la nucléarisation du Japon. Il portait le même regard approuvateur sur la prolifération israélienne². Depuis 2007, le même Henry Kissinger s'est associé à George Schultz, Sam Nunn et William Perry pour promouvoir un monde exempt d'armes nucléaires. Le parallèle est révélateur si l'on veut bien y voir autre chose que les turpitudes d'un homme d'État controversé.

Il suggère un préalable important à cette réflexion sur l'inéluctabilité de la prolifération ainsi que les deux arguments que nous entendons mettre en avant : les convergences sous-estimées entre une approche de la prolifération comme inéluctable et celle qui refuse l'idée d'une part, l'intérêt d'une approche politique et stratégique des choix nucléaires d'autre part.

1. L'auteur remercie Sonia Drobyzs pour ses critiques et suggestions. Les arguments esquissés ici, les études de cas sur lesquelles ils reposent et les références associées se lisent dans Benoît Péloupidas, *La Séduction de l'impossible. Étude sur le renoncement à l'arme nucléaire et l'autorité politique des experts*, thèse de doctorat en sciences politiques, Sciences Po/Université de Genève, 2010.
2. Shane J. Maddock, *Nuclear Apartheid. The Quest for American Atomic Supremacy from World War II to the Present*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2010, p. 283-287 ; Etel Solingen, *Nuclear Logics. Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 62 ; Seymour Hersh, *The Samson Option. Israel's Nuclear Arsenal and American Foreign Policy*, New York, Random House, 1991, p. 209-211 ; Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998, p. 323-325.

Avant tout, les réponses à la question de l'inéluctabilité de la prolifération nucléaire sont trompeuses parce que la question peut être posée à deux échelles : celle d'un État donné – en l'occurrence le Japon et Israël – ou à l'échelle globale, la réponse à l'une des deux échelles n'induisant pas nécessairement une réponse à l'autre. Ainsi, la contradiction apparente entre les deux positions de Kissinger permet d'envisager une possibilité issue du jeu d'échelle : l'acquisition de systèmes d'armes nucléaires par un ou plusieurs États mais l'absence de prolifération à l'échelle globale, cette seconde notion apparaissant comme la différence entre le nombre d'États franchissant le seuil nucléaire dans les deux sens au cours d'une période donnée.¹

On peut également tirer deux observations importantes de cette évolution des positions de Kissinger, d'où découlent nos deux arguments.

D'une part, la défense du désarmement nucléaire global comme politique efficace de non-prolifération, dans un contexte où Kissinger considère comme imminente la menace du terrorisme nucléaire, ne se double pas d'une condamnation des politiques de non-prolifération passées. Le changement de contexte stratégique explique simplement le changement de politique à suivre.

D'autre part, les deux positions de Kissinger font écho à des degrés de priorités différents accordés à la non-prolifération par les Administrations américaines successives. Elles invitent à une approche politique des rapports au nucléaire militaire qui accorde une place au changement plutôt qu'à la résignation ou au soupçon indépassable, deux facettes induites par la question de l'inéluctabilité.

Résignation et soupçon : deux attitudes épargnant les politiques de non-prolifération

Répondre oui ou non à la question de savoir si la prolifération est inéluctable aboutit à des options politiques dont les différences sont bien connues – la résignation d'un côté, le soupçon de l'autre² – mais dont les similarités et les compatibilités sont négligées.

D'abord, le jeu d'échelle que nous pointions plus haut rend compatibles les deux approches. La résignation peut dominer quant à l'orientation d'ensemble de l'histoire nucléaire, ce qui n'empêche pas des actions ponctuelles pour ralentir une dynamique dont le sens est supposé connu. Cela conduit donc à choisir les proliférants dont on peut s'accommoder et à agir sur la vitesse du phénomène

1. William Walker est l'un des rares auteurs à avoir envisagé la notion d'état du seuil comme faisant route vers le désarmement. «The UK, Threshold Status and Responsible Nuclear Sovereignty», *International Affairs*, vol. 86 n° 2, mars 2010.

2. Nous acceptons ici l'opinion majoritaire et presque unanime selon laquelle les effets de la prolifération nucléaire sont globalement néfastes.

mais à se résigner sur une évolution d'ensemble de l'histoire nucléaire dans le sens de la prolifération.

Ensuite, les deux réponses à la question de l'inéluctabilité impliquent une évaluation comparable des politiques de non-prolifération passées, dans le sens où elles excluent la critique ou la restreignent considérablement.

Si la prolifération est inéluctable, l'amnistie de ses complices passés dans les États dotés l'est tout autant, ou au moins l'occultation des coopérations délibérées qui rendent possible la prolifération. Même si les discours sur l'apparition de réseaux clandestins de prolifération autour du Pakistanais Abdul Qadeer Khan tendent à les présenter comme une nouveauté, cette dernière réside plutôt dans la forme et les modalités d'opération de ces réseaux. Ils ne doivent pas faire oublier qu'aucun programme nucléaire militaire ayant réussi à fabriquer des armes nucléaires à ce jour n'a pu se développer de manière complètement autarcique, sans aide extérieure. Cela renvoie au caractère originellement multinational du projet Manhattan.¹

Si la prolifération n'est pas considérée comme inéluctable, c'est que quelque chose – des individus, un ou des États, un traité – est parvenu à l'empêcher. Depuis au moins la fin des années 1950 et le remplacement de la catégorie de dissémination par celle de prolifération², les prospectivistes partisans de la non-prolifération ont développé une approche dans ce sens : le nombre d'acteurs dotés d'armes nucléaires aurait pu être bien plus élevé. Les échecs des prophéties de prolifération apparaissent alors comme des succès politiques.

Les responsables politiques des États antérieurement dotés sont soit exonérés de toute responsabilité, du fait précisément de l'inéluctabilité du phénomène, soit au moins partiellement excusés parce que cette dynamique historique aurait pu être plus rapide.

Pour une approche politique et stratégique des choix nucléaires militaires

On entend souvent par politique la prise en compte des intérêts des États et le refus de l'angélisme. Cette définition nous convient parfaitement pourvu

1. Sur cet aspect voir notamment : Itty Abraham, «The Ambivalence of Nuclear Histories», *Osiris*, n° 21, 2006. Sans accorder de crédit aux annonces sensationnalistes récentes selon lesquelles Israël aurait offert des armes nucléaires à l'Afrique du Sud, on peut observer la vente de tritium à l'Afrique du Sud qui a été confirmée par de nombreuses études. Voir notamment : Martha van Wyk, «Ally or Critic? The United States' Response to South African Nuclear Development, 1949-1980», *Cold War History*, vol. 7 n° 2, 2007, p. 213 ; Verne Harris, Sello Hatang, Peter Liberman, «Unveiling South Africa's Nuclear Past», *Journal of Southern African Studies*, vol. 30, n° 3, septembre 2004, p. 459.
2. Pour une étude plus approfondie de ces aspects, qu'il nous soit permis de renvoyer à notre article «Du fatalisme en matière de prolifération nucléaire. Retour sur une représentation opiniâtre», *Revue suisse de science politique*, vol. 15, n° 2, été 2009.

qu'elle ne soit pas assortie de l'idée selon laquelle l'intérêt consiste nécessairement en une attirance irrésistible pour un système d'armes nucléaire. Par politique, nous entendons trois éléments : le refus du déterminisme historique – ou économique et technique – et l'approche des choix nucléaires comme des arbitrages ponctuels entre différents ordres de priorités ; la possibilité du changement de cet ordre de priorité dans la durée, sans recours à la violence de la part de ceux qui entendent induire ce changement ; la possibilité de l'inédit dans l'histoire, soit l'idée que l'avenir ne reflète pas strictement le passé.

Une telle approche permet de rectifier une lecture de l'histoire nourrie par l'illusion rétrospective et présente les avantages suivants.

De manière générale, ladite approche réhabilite la possibilité du renoncement à un système d'armes nucléaires au rang de stratégie plutôt que de stigmatisation du faible ou d'humiliation imposée au vaincu. Ce renoncement peut être un choix politique et stratégique à part entière, une modalité délibérée de garantir la sécurité de l'entité concernée. L'argument de la sécurité apparaît toujours, au moins *a posteriori*, pour rendre compte de la nécessité pour tel ou tel État de se doter d'un système d'armes nucléaires. Ce souci de nier les choix en les parant du sceau de la nécessité aboutit à considérer les armes nucléaires comme la garantie ultime de la sécurité, sans concurrent possible. Cela aboutit à une lecture de l'histoire nucléaire comme « alternative nucléaire » pour un État donné entre la prolifération et l'octroi d'une garantie nucléaire de sécurité par un protecteur.

Cette lecture est bien souvent combinée avec l'argument du déterminisme capacitaire, du fait de la parcimonie avec laquelle les grandes puissances nucléaires étendent leur système de dissuasion.

L'« alternative nucléaire » peut être avantageusement remplacée par une compréhension politique et stratégique de l'histoire parce qu'elle est trompeuse à plusieurs niveaux. Elle occulte le fait que la plupart des États ne se sont jamais intéressés au nucléaire militaire, oublie les cas de renoncement à la prolifération en l'absence de garantie nucléaire de sécurité (Afrique du Sud, Ukraine, Libye, Brésil, Argentine), suggérant que des modalités non-nucléaires de garantie de sécurité peuvent apparaître plus décisives ; elle sous-estime le fait que les protégés peuvent considérer les armes nucléaires du protecteur comme une vulnérabilité supplémentaire plutôt que comme une garantie supplémentaire de sécurité (cf. notamment le cas britannique au début de la guerre froide).

Symétriquement, l'octroi d'une garantie nucléaire de sécurité par l'allié le plus proche, dans un contexte où il était le seul à détenir un système d'armes nucléaires – le Premier ministre Clément Attlee a pris sa décision le 8 janvier 1947, soit plus de deux ans avant le premier essai soviétique – n'a pas empêché le Royaume-Uni de poursuivre ardemment la construction d'armes nucléaires entre 1947 et 1952, pour ne prendre qu'un exemple. Nous nous concentrons sur celui-là parce que la littérature sur la dissuasion élargie recon-

naît la question de la crédibilité comme problème principal ; or le cas britannique suggère qu'il n'est de loin pas le seul problème auquel se heurte l'approche de la dissuasion étendue comme politique de non-prolifération.

Contrairement au déterminisme capacitaire, une approche politique et stratégique des choix nucléaires militaires rappelle que de nombreux États considérés comme « capables » de développer un arsenal nucléaire, tels que le Japon et l'Allemagne, ne l'ont pas fait, pour prendre les deux exemples qui démentent le plus opiniâtrement les pronostics de prolifération. L'Afrique du Sud, qui a démantelé six armes nucléaires constituées, est un cas trop spécifique pour convaincre que l'arme nucléaire n'est pas *a priori* systématiquement désirée, la retenue ne s'exerçant, dit-on, que du fait d'une contrainte matérielle¹. Une approche politique des choix nucléaires peut faire apparaître cette limite et les biais des politiques de déni d'accès à certaines technologies. En même temps, une telle approche permet de réaliser qu'il n'a pas fallu attendre le docteur A. Q. Khan et son ingéniosité réticulaire pour voir un État aux ressources limitées réaliser un programme nucléaire militaire. C'était déjà le cas de la Chine entre 1954-1955 et 1964, dont les ingénieurs ont travaillé dans des conditions extrêmement spartiates et sont parvenus à réaliser un dispositif explosif nucléaire en un temps record en dépit d'une situation économique très précaire.

L'approche que nous voulons mettre en avant rappelle également que les politiques du choc, présentées comme seul moyen de mettre un terme à la tentation nucléaire, n'ont que rarement fonctionné, alors que des changements proprement politiques, c'est-à-dire des changements de priorités dans la gestion des affaires d'un État et/ou dans les propriétés projetées sur les systèmes d'armes nucléaires, ont abouti au renoncement dans plusieurs cas. Ainsi, des chocs extérieurs ou intérieurs n'ont pas nécessairement altéré les projets nucléaires de certains États. Nous nous limitons ici aux chocs survenus en temps de paix, directement liés au programme nucléaire. Ainsi, l'opération « Babylone » du 7 juin 1981, qui aboutit à la destruction du réacteur Osirak par l'aviation israélienne, a au moins cela en commun avec le décès inattendu de Kim Il Sung, le dirigeant fondateur de Corée du Nord, en juillet 1994.

En dépit de certaines lectures rétrospectives, ces chocs bouleversant l'architecture et la raison d'être de deux programmes militaires n'ont pas pesé significativement dans le sens d'une incitation au renoncement. D'un côté, le programme nucléaire irakien s'est enterré mais les fonds qui lui ont été alloués ont redoublé ; de l'autre, les positions nord-coréennes tout au long de la négociation conduisant à l'Agreed Framework d'octobre 1994 n'ont pas été modifiées par le décès du dirigeant. Le calendrier des négociations est simplement décalé.

1. Sur ce cas et les usages politiques qui en sont faits, voir : Benoît Pélopidas, « La couleur du cygne sud-africain. Le rôle des surprises dans l'histoire nucléaire et les effets d'une amnésie partielle », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XI, 2010.

Symétriquement, la Libye renonce à une quête de l'arme nucléaire née avec le régime du colonel Mouammar Kadhafi sans avoir subi de frappes quelconques.

Il en est de même pour la plupart des trente États qui se sont intéressés à un système d'armes nucléaires à un moment ou à un autre de leur histoire, puis ont interrompu leurs efforts, y compris l'Afrique du Sud, qui disposait pourtant d'ogives déjà assemblées et a décidé de démanteler le programme en 1989, au moment où les orientations du régime ont changé. C'est toujours l'interprétation politique de ces chocs et de ces actions, qu'elles comprennent l'usage de la force ou pas, qui a produit l'inflexion.

S'interroger sur l'inéluctabilité de la prolifération manifeste le manque et le besoin d'une approche politique et stratégique des choix nucléaires. Réévaluant à la baisse le désir d'armes nucléaires et faisant apparaître la complicité des puissances qui subordonnent la non-prolifération à d'autres objectifs¹, elle inciterait à une réévaluation des politiques passées. Cela ouvrirait la voie à une plus grande créativité des politiques nucléaires jusque-là cantonnées à des politiques de non-prolifération sans cesse sommées de faire plus vite et plus en amont ce qu'elles ont toujours voulu faire. ■

1. Nous ne prononçons pas de jugement ici sur cette subordination, qui devrait être évaluée au cas par cas. La restauration de l'exactitude historique en la matière nous semble un apport en soi.