



La chronique de l'Observatoire de la non-prolifération, juillet 2013

The Non-Proliferation Monthly's Editorial, July 2013

Le concept de seuil nucléaire, et ses implications politico-stratégiques

Par Bernard Sitt, directeur CESIM

La notion de seuil nucléaire s'est appliquée à l'origine pour désigner les Etats accédant ou ayant accédé à la possession de l'arme nucléaire, autres que les cinq Etats dotés reconnus par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Historiquement, les premiers Etats qualifiés d'Etats du seuil ont été Israël, l'Inde et le Pakistan, mais l'appellation s'est ensuite étendue, tout au moins dans les analyses d'experts et dans certaines déclarations officielles, à d'autres pays, parties ou non au TNP, tels que l'Afrique du Sud, l'Iraq, la Corée du Nord, voire parfois, plus récemment, à l'Iran.

Hormis le fait qu'ils constituent ou ont constitué un scénario de prolifération nucléaire très avancée, ces différents pays ont peu en commun. Inscrits dans un contexte géopolitique qui leur est propre, ils ont provoqué pour la plupart une crise nucléaire avec ses développements politico-stratégiques spécifiques, à laquelle la communauté internationale a tenté de répondre par une approche diplomatique appropriée (l'emploi de la force étant resté l'exception), avec des résultats contrastés.

Par ailleurs, l'on ignore généralement (sauf pour l'Afrique du Sud et l'Iraq) à quel stade effectif ils ont pu porter le développement technique et opérationnel de leurs capacités nucléaires militaires, ce qui illustre bien le caractère flou du concept de seuil nucléaire.

De fait, ce concept est largement pluridimensionnel, car à la fois politique, militaire, diplomatique, stratégique, scientifique et technique, industriel, etc. Il est de plus porté par un discours ou

The concept of nuclear threshold and its political and strategic implications

By Bernard Sitt, director, CESIM

The notion of the nuclear threshold first appeared in reference to those States beyond the five Nuclear-Weapon States recognised by the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) that had acquired or were in the process of acquiring nuclear weapons. Historically, the first States to be dubbed threshold States were Israel, India, and Pakistan, but the term has since been extended, at least in expert analytical circles and in certain official declarations, to include other countries, both States Parties and non-States Parties to the NPT, such as South Africa, Iraq, North Korea, and, more recently, Iran.

Aside from the fact that they constitute or have constituted a scenario of extremely advanced nuclear proliferation, these different countries have very little in common. Situated in singular geopolitical contexts, these countries' specific political/strategic developments have for the most part provoked nuclear crises, to which the international community has sought to respond via an appropriate diplomatic approach (with the use of force remaining the exception to the rule), with contrasting results.

Moreover, with the exception of Iraq and South Africa, the exact extent of the technical and operational development of these States' military nuclear capabilities remains unknown, a point that clearly illustrates the vague nature of the nuclear threshold concept.

Indeed, this concept is very much multidimensional, given its simultaneous political,

une posture dissuasive qui varient d'un pays proliférant à l'autre, qui requièrent donc une lecture, une analyse et une réponse spécifiques à la crise provoquée, toujours susceptible de fragiliser le régime global de non-prolifération.

Dans ce contexte, une réflexion d'ensemble approfondie sur le concept et ses implications serait très utile, d'autant que la littérature académique n'offre à ce jour aucune étude de cette nature.

Une telle approche consisterait à reprendre une à une les différentes dimensions du concept de seuil nucléaire et à répondre à un certain nombre de questions qu'une première réflexion suscite. Ces questions sont de quatre ordres :

Relatives au concept lui-même : la notion de seuil est-elle un concept utile ? qu'entend-on par seuil ? y a-t-il plusieurs seuils ? qu'entend-on par capacité nucléaire militaire ?

Relatives à ses implications en termes de droit international et d'*arms control* : peut-on déjà trouver des seuils dans les instruments internationaux existants ? l'absence de définition de ce qu'est une arme nucléaire dans le TNP est-elle un problème ? de nouvelles obligations pourraient-elles être établies qui constitueraient un seuil de facto (par exemple une limitation des droits des Etats au titre de l'article IV du TNP) ?

Relatives à ses implications politiques : un seuil peut-il ou doit-il être assimilé à une ligne rouge ? quelles sont les perceptions de la notion de seuil par différents pays ?

Relatives aux conséquences potentielles, globales ou régionales, du franchissement d'un seuil : quelle doit ou peut être la réaction de la communauté internationale ? le régime de non-prolifération nucléaire a-t-il une résilience qui assure sa capacité à réagir ou à évoluer ?

A divers égards, cette dernière catégorie de questions est la plus critique. Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'émergence d'un nouveau pays capable de l'arme nucléaire a mis en échec la communauté internationale à plusieurs reprises. Est-ce une fatalité, ou y a-t-il d'autres stratégies de diplomatie, au besoin coercitive, à trouver ?

military, diplomatic, strategic, industrial, scientific, and technical characteristics. It also refers to discourses or deterrence postures that vary from one proliferating State to another, which thus require specific interpretation, analysis, and responses to the ensuing crises, which are always likely to weaken the global non-proliferation regime.

In this context, an overarching review of the concept and its implications would be extremely useful, all the more so given that no study of this kind has appeared in academic literature to date.

Such an approach would consist of going over the different dimensions of the nuclear threshold concept one by one and responding to a certain number of questions raised by an initial review. These questions can be divided into four categories:

Those relative to the concept itself: is the threshold notion a useful concept? What does threshold mean exactly? Do several thresholds exist? What does a military nuclear capability entail?

Those relative to the concept's implications for international law and arms control: are thresholds to be found in existing international instruments? Is the lack of a definition of what constitutes a nuclear weapon in the NPT problematic? Could new obligations be established that would amount to a de facto threshold (for instance, limiting States' rights under Article IV of the NPT)?

Those relative to the concept's political implications: can or should a threshold be associated with a red line? How is the threshold notion perceived by different States?

Those relative to the potential regional or global consequences of crossing a threshold: what can or should the international community's reaction be? Does the nuclear non-proliferation regime possess the necessary resilience to react or adapt?

In various respects, the last category of questions is the most crucial. As suggested above, the emergence of a new nuclear-weapon-capable country has foiled the international community on several occasions. Is this kind of occurrence inevitable or can other diplomatic strategies, which could be coercive where necessary, be found?