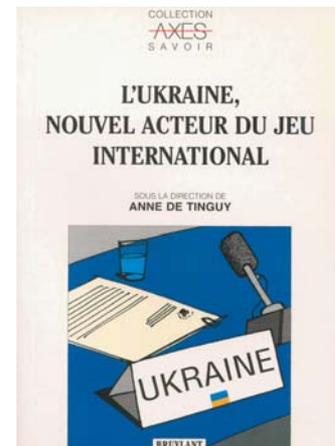


## LA COOPERATION ENTRE L'UKRAINE ET L'OCCIDENT - LE CAS DE LA NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE



Lorsqu'en 1990, le processus de désintégration de l'Union soviétique s'est accéléré, l'avenir des quelque 20 000 ogives nucléaires soviétiques a commencé à inquiéter les stratèges militaires et les responsables politiques en Occident, notamment aux États-Unis. La menace de voir surgir des conflits et une situation chaotique dans les immenses territoires est-européens et asiatiques ont fait de ce problème l'une des priorités de la politique étrangère des pays occidentaux.



### LA DENUCLEARISATION : UN CHOIX DE POLITIQUE ETRANGERE [1]

La Déclaration de souveraineté adoptée par le Parlement ukrainien le 16 juillet 1990 exprime des positions anti-nucléaires qui ont en partie pour origine les sentiments éprouvés par le peuple ukrainien après Tchernobyl, mais qui correspondent pour l'essentiel à la volonté de la Verhovna Rada, l'assemblée ukrainienne, de prouver son droit souverain de prendre des décisions d'importance et ce faisant de défier les autorités centrales, c'est-à-dire Moscou. En 1990, il faut bien le reconnaître, peu de membres du Parlement pouvaient imaginer qu'ils seraient responsables, un an plus tard, du sort de l'Ukraine indépendante.

Ils se comportaient en assemblée législative locale et non en parlement d'une nation indépendante.

Cela est encore le cas, dans une certaine mesure, lors de la proclamation de l'indépendance, le 24 août 1991. Dans la phase où l'Ukraine luttait pour son indépendance, la renonciation aux armes nucléaires pouvait aussi être considérée comme une mesure de prudence à l'égard de la Russie et des États-Unis. La Verhovna Rada a de nouveau à ce moment-là affirmé l'intention du pays de devenir un État non nucléaire, cherchant manifestement à gagner l'Occident à la cause de l'indépendance ukrainienne et à apaiser les craintes de la Russie. Ces démarches étaient cohérentes avec la volonté de s'aligner sur le régime de non-prolifération nucléaire, dans la mesure où le traité de non-prolifération (TNP) ne prévoyait pas l'éventualité du démantèlement d'une puissance nucléaire.

La politique des États-Unis sur cette question n'était ni anti-ukrainienne ni pro-russe. Elle avait été conçue pour servir ce qui avait été défini par le gouvernement américain comme les intérêts nationaux des États-Unis. Depuis la fin des années 80, période au cours de laquelle il était devenu évident que l'Union soviétique s'enfonçait dans la crise économique et politique, d'où une menace d'instabilité sur l'ensemble de son vaste territoire, l'avenir de son énorme arsenal nucléaire préoccupait au plus haut point les responsables américains. Ce fut l'une des principales causes du soutien du gouvernement Bush au président Gorbatchev. Washington pensait

que des changements surviendraient inévitablement en Union soviétique, mais que, si l'on soutenait le pouvoir central, ces changements pouvaient être canalisés, orientés et se produire avec un minimum de heurts. C'est la raison pour laquelle, même après la tentative de coup d'État du mois d'août 1991, la Maison Blanche a continué à soutenir le président Gorbatchev, qui avait pourtant perdu la face et essayait désespérément de maintenir en URSS une centralisation du pouvoir. Vivement préoccupés par la possibilité d'une perte de contrôle des armes nucléaires, les États-Unis préféraient eux aussi que se maintienne, sous une forme fédérale ou confédérale, un pouvoir centralisé.

Aux yeux des dirigeants de la jeune Ukraine indépendante, le statut d'État dénucléarisé était d'autant plus important qu'il jouait en faveur de la reconnaissance par les États-Unis et leurs alliés. Il est clair, aujourd'hui, que les craintes éprouvées étaient excessives et que, même si l'Ukraine n'avait pas confirmé ses intentions antinucléaires à la fin de 1991, son indépendance aurait été reconnue, avec quelque retard, peut-être, mais sans difficulté.

Un autre facteur a pesé sur l'attitude de l'Ukraine dans ce domaine : l'espoir de voir les États-Unis lui accorder un soutien résolu parce qu'elle s'était prononcée en faveur de la démocratie et qu'elle pouvait servir de contrepoids à la Russie. Cette idée s'est avérée erronée. Les décideurs américains sont pragmatiques. Ils traiteront toujours la Russie comme une grande puissance, du fait de son immensité, de sa nombreuse population, de ses abondantes ressources minérales et de ses forces armées qui s'appuient sur un redoutable arsenal nucléaire. La Russie est et restera pendant encore longtemps la seule puissance capable de détruire les États-Unis. C'est la raison pour laquelle, même après la fin de la guerre froide, les relations avec la Russie sont restées pour l'Occident en général et les États-Unis en particulier la grande priorité en politique étrangère.

Après l'éclatement de l'URSS, les États-Unis ont cherché à éviter la prolifération des armes nucléaires et à faire en sorte que l'arsenal nucléaire soviétique demeure sous un commandement unifié. Cela les a amenés à considérer que la Russie devait être la seule à conserver le contrôle des arsenaux nucléaires de l'ex-Union soviétique et donc à rester l'unique puissance nucléaire de la région. Comme l'a reconnu un editorial du quotidien russe « Izvestia », « les États-Unis ont veillé avec un succès total à ce que la Russie reçoive tous les documents afférents à l'héritage nucléaire de l'URSS [2]. » Les autres puissances nucléaires ont toutes suivi leur exemple.

En soutenant les prétentions de la Russie à récupérer la totalité des armes nucléaires de l'Union soviétique, les Américains ont agi en fonction de leur intérêt national qui était de stopper la prolifération nucléaire. Sur ce plan, les intérêts américains étaient proches de ceux de la Russie, parfois même ils coïncidaient avec eux. Les États-Unis ont aussi essayé de profiter de la situation pour faire décroître le potentiel nucléaire de l'ex-URSS. Ils ont bénéficié dans ce domaine du soutien actif de leurs alliés.

Lorsqu'on analyse la politique ukrainienne, il est important de souligner que les autorités s'attendaient à ce que l'Occident apporte à la nouvelle nation indépendante un soutien politique et une importante assistance économique et financière. Cet espoir fortement teinté d'idéalisme était très répandu parmi les responsables politiques ukrainiens à la fin de 1991 et au début de 1992. Ce fut l'une des raisons qui ont amené la Verhovna Rada et le président Leonid Kravtchouk à réaffirmer la volonté nationale de se débarrasser des armes nucléaires stationnées sur le sol ukrainien et de devenir un État non nucléaire.

Lorsque les attentes en matière d'aide occidentale se sont avérées sans fondement, la déception a été amère. Les dirigeants ukrainiens ont alors commencé à comprendre la réalité de la situation et l'importance du facteur nucléaire dans leurs relations avec l'ouest, en particulier avec les États-Unis.

Cette prise de conscience et des difficultés au même moment dans les relations avec la Russie ont amené le président Kravtchouk au début du printemps 1992 à repousser le transfert en

Russie des missiles nucléaires tactiques. Le gouvernement Bush réagit immédiatement en exerçant sur l'Ukraine des pressions politiques et en annonçant qu'aucune aide économique ne lui serait apportée. Les consultations américano-ukrainiennes et russo-ukrainiennes, qui ont alors eu lieu, ont débouché sur le retrait au début de l'été 1992 du territoire ukrainien de tous les missiles tactiques et sur la signature par Anatoly Zlenko, ministre ukrainien des Affaires étrangères, du protocole de Lisbonne. Aux termes de ce document, la Biélorussie, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine, «États successeurs de l'ex-Union des républiques socialistes soviétiques, s'engageaient à assumer les obligations prises par l'URSS au titre du traité START-I» (traité sur la réduction des armes stratégiques) [3].

En fait, si l'Ukraine avait décidé de garder des armes nucléaires, les armes tactiques auraient été un objectif facile. Après leur retrait, il ne lui restait plus que des systèmes stratégiques qui étaient complètement dépassés sur le plan militaire (conçus comme des armes de dissuasion face aux États-Unis, les missiles basés dans des silos avaient une portée minimale de 3000 km). Le système de commande et de contrôle étant centralisé, il ne lui était en outre pas facile d'en prendre le contrôle. Il aurait fallu par ailleurs qu'elle développe la production d'ogives nucléaires et d'autres éléments des systèmes d'armement qui avait été concentrée en Russie. Si l'Ukraine avait agi ainsi, elle aurait eu à affronter des pressions de l'Occident comme de la Russie. Les conséquences pour le jeune État ukrainien auraient pu être graves. Ce choix aurait exclu, dans un avenir prévisible, l'établissement de relations plus étroites avec l'Occident. Les armes stratégiques ont été de ce fait essentiellement considérées comme des éléments de marchandage dans la négociation, les discussions étant centrées sur les modalités et les conditions du désarmement nucléaire.

### L'UKRAINE EN QUÊTE DE GARANTIES DE SÉCURITÉ

À l'automne 1992, l'Ukraine avait élaboré une position ferme et formulé un ensemble de conditions qui devaient faciliter sa transformation en puissance non nucléaire. Ces conditions comportaient notamment les points suivants: les puissances nucléaires garantiraient la sécurité de l'Ukraine, ces garanties ayant force obligatoire; les États-Unis et d'autres puissances contribueraient au démantèlement de l'armement nucléaire par une assistance financière et technique; l'Ukraine serait convenablement indemnisée pour les composants nucléaires des ogives transférées en Russie; une aide lui serait dispensée pour lui permettre de résoudre les problèmes écologiques découlant du désarmement nucléaire.

Le 18 novembre 1993, la Verhovna Rada ratifie le traité START-I. Cette ratification ne met cependant pas fin aux controverses. De nouvelles pressions s'exercent en effet sur l'Ukraine, qui fait l'objet, en Russie comme en Occident, d'accusations infondées selon lesquelles elle ne se serait pas acquittée de ses «obligations» (alors même qu'à ce stade, elle n'est soumise à aucun engagement ayant force obligatoire). Elle est menacée de sanctions pour des raisons qui s'appuient en tout et pour tout sur des déclarations des représentants du pouvoir ukrainien. Le seul point sur lequel elle avait évolué par rapport à ses positions antérieures était son refus de s'estimer liée par l'article 5 du protocole de Lisbonne [4].

Le 14 janvier 1994, la Déclaration trilatérale approuvée par les présidents des États-Unis, de la Russie et de l'Ukraine marque une étape à la fois décisive et positive. Il s'agit certes d'un compromis, mais l'important pour l'Ukraine est qu'elle a réussi à faire intervenir les États-Unis dans le litige russo-ukrainien. Elle se voit promettre des assurances en matière de sécurité et du combustible pour les centrales nucléaires en échange de son adhésion au traité de non-prolifération en tant que puissance non nucléaire [5].

Après l'élection de Leonid Koutchma à la présidence ukrainienne (10 juillet 1994), l'Ukraine confirme son intention d'adhérer au TNP en échange de garanties de sécurité ayant force obligatoire. Le président demande en octobre 1994 à la Verhovna Rada d'adhérer à ce traité. C'est

chose faite le 16 novembre 1994, mais avec plusieurs réserves. La première souligne que le traité ne couvre pas pleinement la situation unique créée par l'effondrement de l'URSS, puissance nucléaire [6]. Cette réserve, qui reflète les critiques portées par certains experts et députés, est clairement destinée à en permettre l'adoption. Une autre des réserves imposées par le parlement est plus importante: l'Ukraine considère «toute menace de recours ou tout recours effectif à la force contre l'intégrité territoriale et l'inviolabilité des frontières ou l'indépendance politique de l'Ukraine» de la part d'une puissance nucléaire ainsi que le recours «à des pressions économiques, visant à contrecarrer l'exercice par l'Ukraine des droits afférents à sa souveraineté» comme des «événements extraordinaires qui mettent en danger ses intérêts suprêmes» [7]. Cette formulation signifie que l'Ukraine, conformément à l'article 10 du TNP, considère de tels événements comme des raisons suffisantes pour se retirer du traité. De toute évidence, la «puissance nucléaire» mentionnée dans le texte n'est autre que la Russie, seule puissance nucléaire capable de mettre en danger la souveraineté ukrainienne. Le futur statut de l'Ukraine est ainsi dans une large mesure lié aux relations russo-ukrainiennes.

A Budapest, lors du sommet de la CSCE (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe) de décembre 1994, les dirigeants des grandes puissances nucléaires font un pas supplémentaire sur le chemin malaisé de la non-prolifération. L'Ukraine n'ayant cessé de demander que sa sécurité soit garantie de façon obligatoire, les présidents de la Russie, de l'Ukraine et des États-Unis ainsi que le Premier ministre britannique signent le 5 décembre un protocole qui donne à l'Ukraine des assurances en matière de sécurité. Ces assurances, qui sont le fruit d'un accord collectif, reprennent pour l'essentiel la formulation de l'Acte final d'Helsinki de 1975, de la Charte des Nations-Unies et des résolutions du Conseil de sécurité [8]. La France et la République populaire de Chine adoptent dans des documents distincts une position similaire. Ces documents ne comportent pas de véritables garanties de sécurité, mais ils ont une portée politique qu'il ne faut pas sous-estimer. Les dirigeants des cinq puissances nucléaires ont engagé dans cette affaire leur prestige politique et celui de leur pays. Ils ont ce faisant apporté à l'indépendance ukrainienne un soutien international.

Cinq ans plus tard, le président Koutchma reviendra sur ces événements avec une appréciation très directe, mais sujette à controverse : «pour parler franchement, tout le monde nous a aimés tout de suite, avant tout à cause de notre renonciation aux armes nucléaires. Cette décision a été trop rapide et sans corrélation avec les intérêts nationaux, mais nous n'avions pas le choix» [9]. En résumé, deux éléments principaux ont influencé les décisions ukrainiennes sur la question des armes nucléaires : obtenir, puis préserver l'indépendance et le pouvoir; obtenir une indemnisation et une assistance matérielle pour le désarmement nucléaire. Cette question a été étroitement liée aux choix faits par l'Ukraine en politique étrangère. Le rapprochement avec l'Occident, en particulier avec les États-Unis, supposait le renoncement aux armes nucléaires. L'Ukraine n'est pas parvenue à obtenir de véritables garanties de sécurité de la part de la Russie comme de l'Occident. Au moment de l'élargissement à l'est de l'OTAN, elle a l'impression de se trouver dans ce domaine dans un vide: elle est peu désireuse de revenir sous le parapluie nucléaire russe et elle n'a aucune chance, à court terme, et des chances incertaines, à moyen terme, d'obtenir de l'Occident de véritables garanties en matière de sécurité (par exemple, l'appartenance à l'OTAN). Elle n'est de toute façon pas prête à une telle évolution.

#### **L'AIDE AMERICAINE : LE PROGRAMME NUNN-LUGAR**

Pour s'acquitter de ses obligations, l'Ukraine a dû effectuer une opération sans précédent, très coûteuse et compliquée. Elle a dû en particulier démanteler 176 missiles balistiques stratégiques SS-19 et SS-24 basés dans des silos ainsi que l'infrastructure correspondante. Ce désarmement nucléaire n'aurait pu se faire en temps et en heure, dans de bonnes conditions de sécurité, si

L'Ukraine n'avait pas bénéficié du programme CTR (Cooperative threat reduction), plus connu sous l'appellation Nunn-Lugar.

La tâche n'était pas facile. Des divergences dans les objectifs poursuivis par les différentes parties sont apparues dès le jour où le programme CTR a été créé sous forme d'amendement Nunn-Lugar au texte d'application du traité de 1990 sur les Forces conventionnelles en Europe. Ce texte affirme qu'« il est dans l'intérêt de la sécurité nationale des États-Unis de faciliter le transport, le stockage, la préservation et la destruction des armes nucléaires soviétiques et de limiter la prolifération » [10].

Le premier objectif du programme CTR était d'«aider la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine à devenir des États sans armes nucléaires et à éliminer les systèmes limités par les accords START ainsi que les infrastructures des armes de destruction massive » [11]. Le CTR a contribué à empêcher la prolifération nucléaire et l'émergence d'une nouvelle puissance nucléaire, qui aurait pris la troisième place mondiale parmi les possesseurs d'armes nucléaires. Il a donné à l'Ukraine les moyens de supprimer ou de détruire rapidement les armes de destruction massive. Mais cela n'aurait pas été possible sans la volonté politique de l'Ukraine et sans sa détermination à se débarrasser de ces armes, une attitude qui allait dans le sens de la non-prolifération et qui ouvrait la voie à l'intégration de l'Ukraine au sein des structures européennes et transatlantiques.

Au milieu de l'année 1996, toutes les têtes nucléaires avaient été transférées en Russie pour y être détruites. En mars 1999, 111 missiles SS-19 avaient été démantelés et éliminés à l'usine Loujmach de Dniepropetrovsk; dix-neuf missiles avaient été vendus à la Russie ; quelque cinq tonnes de combustible liquide hautement toxique, constituant le résidu de l'opération, avaient été stockées [12].

Pour l'Ukraine, l'intérêt de ce programme ne s'est pas limité à l'assistance au désarmement nucléaire. La reconversion des secteurs liés à la défense et la réinsertion sociale des officiers de la 43e armée ont été d'une importance capitale pour la réussite du désarmement. Pour que le programme CTR soit un succès, il était essentiel de mettre en place des programmes sociaux tels que la construction de maisons pour les officiers de cette 43e armée qui prenaient leur retraite. Si l'on en croit Steven Phyfer, ambassadeur des États-Unis en Ukraine, 261 maisons ont été construites dans le cadre du programme CTR, dans l'ancienne base de missiles de Pervomaïsk, ainsi que 605 appartements à Khmelnytskyi. Ces logements sont destinés aux officiers en retraite des forces responsables des missiles stratégiques. L'essentiel du financement (60 millions de dollars) a été fourni par les États-Unis [13]. Au milieu de l'année 1997, 381,6 millions de dollars avaient été au total affectés au programme CTR et une partie, transférée à l'Ukraine [14]. Pour l'exercice budgétaire 1998, la somme demandée pour ce pays s'élevait à 76 millions de dollars [15].

Le programme CTR est une réussite. Les problèmes ne sont pas pour autant tous résolus. Le risque d'une prolifération technologique subsiste. Kenneth N. Luongo et William E. Hoehn III reconnaissent qu'en 1992, lorsque le Congrès des États-Unis avait approuvé le financement initial du programme Nunn-Lugar, «on avait le sentiment que le problème pouvait être résolu rapidement, peut-être d'ici la fin de la décennie. Sept ans plus tard, il est évident que ces estimations étaient optimistes». Ils soulignent que «sans une démarche coordonnée s'appuyant sur un financement substantiel, les problèmes de prolifération [...] ne perdront pas beaucoup de leur acuité». D'où la nécessité d'une démarche clairvoyante et imaginative, correspondant à l'importance du problème [16].

L'Ukraine est consciente des risques existants, ce qui l'a entre autres amenée à s'inquiéter de l'éventuelle présence d'armes nucléaires étrangères sur son territoire. A maintes reprises, le ministère de la Défense a demandé à la Russie de lui donner des assurances sur le non-déploiement d'armes nucléaires dans la base russe de Sébastopol et sur son absence d'intention quant à

un éventuel déploiement. Alexandre Kouzmouk, ministre de la Défense, a redit le 20 avril 1999 que l'Ukraine voulait être sûre qu'aucun appareil de la flotte de la mer Noire n'était en mesure d'utiliser des armes nucléaires. L'Ukraine a protesté contre la présence de bombardiers modernes SU-24, demandant que leur soient apportées les modifications techniques les rendant inutilisables comme vecteurs de charges nucléaires [17].

### **L'ADHESION DE L'UKRAINE AU GROUPE DES FOURNISSEURS NUCLÉAIRES**

Ces derniers temps, la question du contrôle des exportations a été au premier rang des priorités des États-Unis et d'autres des États occidentaux [18]. Il y a sept ans, il n'existait en Ukraine pratiquement aucun système de contrôle des exportations. Du temps de l'Union soviétique, le pouvoir de décision et presque toutes les compétences étaient concentrés à Moscou, au Comité des douanes. Après l'indépendance de l'Ukraine, la mise en place d'un système de contrôle paraissait une tâche énorme. La Russie avait de graves problèmes et cherchait elle aussi l'assistance de l'Occident dans ce domaine: elle ne pouvait donc pas aider l'Ukraine. Ce sont les ministères américains du Commerce et de l'Énergie qui sont devenus les principaux partenaires de l'Ukraine dans ce domaine: ils l'ont aidée à mettre en place un système de contrôle efficace, lui apportant à la fois les équipements et les compétences indispensables.

L'adhésion de l'Ukraine au Club de Londres, le groupe des fournisseurs nucléaires, était dans la logique de la coopération développée avec l'Occident en matière de non-prolifération nucléaire. L'importance de la participation de l'Ukraine à ce groupe est évidente, ce pays produisant un certain nombre de substances très recherchées (entre autres du zirconium) - des produits figurant sur la liste des substances «à double usage» établie par ce groupe - ainsi que de l'oxyde d'uranium et de l'eau lourde [19]. L'Ukraine a intérêt à participer activement à ce groupe des fournisseurs nucléaires, à la fois pour des raisons politiques et parce qu'elle souhaite vivement d'une part développer en coopération avec des entreprises d'autres pays membres certains secteurs industriels où la science joue un rôle de pointe, et d'autre part augmenter les exportations de produits dits «sensibles».

Dans l'espoir d'adhérer à ce groupe, elle a envoyé un observateur à la réunion qui s'est tenue à Varsovie en mars 1992 et elle a demandé le statut d'observateur à celle qui s'est tenue à Madrid en 1994. Sa demande a été alors rejetée, son système de contrôle à l'exportation et son appareil juridique ne répondant apparemment pas aux normes définies par les pays membres [20]. Le système soviétique de contrôle à l'exportation dont a hérité l'Ukraine ressemblait à des tentacules dépourvues de cerveau central. Même les douanes, qui constituaient l'élément le plus opérationnel de cet héritage, avaient besoin de changements radicaux pour atteindre les normes internationales.

Le décret présidentiel du 3 janvier 1993 «sur l'amélioration des contrôles étatiques à l'exportation» a été le premier effort sérieux pour mettre en place un système de contrôle. Il a institué les instances gouvernementales responsables: la Commission d'État sur les contrôles à l'exportation, dont l'organe opérationnel est le Comité technique des exportations, placé sous l'autorité du Conseil des ministres. L'étape suivante a été franchie le 4 mars 1993 avec la résolution du Conseil des ministres «sur l'élaboration d'une liste de ressources, de matériaux, d'équipements et de technologies ne pouvant être exportés sans autorisation spéciale» [21]. La liste était trop générale pour couvrir tous les produits sensibles, mais elle a jeté les bases d'un système de contrôle à l'exportation et l'a rendu opérationnel. Le 21 septembre 1995, l'Ukraine a signé avec l'AIEA un accord global de garantie, ratifié par la Verhovna Rada le 17 décembre 1997. Cet accord prévoit l'inspection par l'AIEA de toutes les activités nucléaires en Ukraine, à l'exception des armes nucléaires qui étaient stationnées jusqu'au 1-er juin 1996 sur son territoire [22]. Depuis cette date, toutes les activités nucléaires en Ukraine sont placées sous la garantie de l'AIEA.

L'une des mesures qui ont le plus joué en faveur de l'admission de l'Ukraine dans le groupe

des fournisseurs nucléaires a été prise le 12 mars 1996, jour où le Conseil des ministres a voté une résolution «sur l'adoption des dispositions portant sur les modalités de contrôle à l'exportation, à l'importation et au transit des marchandises pouvant être en rapport avec les activités nucléaires et pouvant être utilisées pour produire des armes nucléaires», résolution complétée par une liste des matériaux nucléaires et des substances à double usage. L'exportation des biens et des services mentionnés dans cette liste est subordonnée à une autorisation de la Commission d'État sur les contrôles à l'exportation, valide pour une seule transaction. Les assurances quant à l'utilisation finale incombent au destinataire. Ces dispositions prévoient par ailleurs que l'ensemble des garanties de ГАIEA doit être en vigueur dans l'État importateur [23].

Cette résolution a été étudiée par les pays membres du groupe, qui se sont prononcés en avril 1996 à l'unanimité en faveur de l'adhésion de l'Ukraine. La réunion, qui s'est tenue à Buenos Aires du 22 au 26 avril de cette même année 1996, a été la première à laquelle l'Ukraine a participé en tant qu'État membre [24]. Cette adhésion est un événement important qui devrait faciliter la coopération entre l'Ukraine et les principales nations industrielles. C'est ce qu'a souligné Konstantin Grichtchenko, ancien vice-ministre des Affaires étrangères, ambassadeur de l'Ukraine dans les pays du Benelux: cette initiative a, à son avis, montré «que l'Ukraine était considérée comme un acteur important dans le domaine des transferts de haute technologie» [25]. L'Ukraine fait partie des pays qui possèdent à la fois un potentiel scientifique et technique élevé dans le domaine nucléaire et des gisements d'uranium naturel. C'est la raison pour laquelle elle devrait être intégrée dans des projets de coopération permettant d'utiliser ses capacités et de les canaliser dans des directions exclusivement pacifiques.

Le cas ukrainien est d'autant plus complexe que le pays dépend en grande partie de l'énergie nucléaire. En 1998, 43,5 % de l'électricité produite en Ukraine provenait de centrales nucléaires [26]. L'avenir des centrales nucléaires ukrainiennes dépend non seulement de considérations économiques, mais également des intérêts politiques de plusieurs pays, au premier chef de la Russie et des États-Unis. Les efforts faits pour introduire des technologies nucléaires occidentales reflètent des choix politiques portant sur l'orientation générale du pays.

L'Ukraine a participé au sommet sur la sécurité nucléaire, qui a été organisé en 1996 à Moscou par les pays du G-7 et la Russie. Elle était alors essentiellement préoccupée par une question: la catastrophe de Tchernobyl et ses conséquences. Elle consacre 12 % de son budget annuel à des programmes liés aux conséquences de l'explosion de Tchernobyl. Le protocole signé en décembre 1995 avec le G-7 et la Commission européenne lui faisait obligation de fermer la centrale de Tchernobyl avant l'an 2000, les pays occidentaux devant, de leur côté, trouver les ressources nécessaires pour construire, à titre de remplacement, des réacteurs plus sûrs à Rivno et à Khmelnytsky. Lors du sommet de Moscou, il a été décidé de consacrer plus de trois milliards de dollars à la fermeture de la centrale de Tchernobyl, dont 500 millions à titre d'aide. Le problème est que, depuis cette réunion, le G-7 et les pays de l'Union européenne n'ont pas rassemblé les fonds nécessaires pour apporter à l'Ukraine une aide financière suffisante, alors que celle-ci a fermé l'un des deux réacteurs encore en fonctionnement sur ce site [27]. Cette catastrophe a coûté au total à l'Ukraine onze milliards de dollars. Il est évident que dans la situation économique qui est la sienne, il va lui être de plus en plus difficile de s'occuper de ce problème si elle ne reçoit pas une aide économique importante de la part de l'Occident [28].

#### **LA POLITIQUE UKRAINIENNE DE CONTROLE A L'EXPORTATION: LE POIDS DES ETATS-UNIS**

Bien que la question de Tchernobyl n'ait pas encore été réglée, la coopération entre l'Ukraine et l'Occident dans le domaine de la non-prolifération et de la sécurité nucléaires est une réussite. Cela ne signifie pas qu'il n'existe aucun problème. Comme le soulignent des experts américains,

«le développement des exportations devant être concilié avec les contrôles à l'exportation, la non-prolifération peut entrer en conflit avec les objectifs économiques poursuivis par les Etats» [29]. C'est particulièrement vrai dans le cas de l'Ukraine. Ce pays s'évertue à chercher des devises fortes pour stimuler l'industrie et permettre les réformes. En se montrant strict en matière de contrôle à l'exportation, il espère vivement que son attitude aura des retombées positives. Les enjeux sont importants: si les nécessaires mesures concernant la production de produits nucléaires ou assimilés ne sont pas prises, si les projets de reconversion ne sont pas menés à bien, si les anciens officiers des forces stratégiques ne sont pas réinsérés, un groupe «à risques» pourrait apparaître et le problème de «la fuite des cerveaux» s'accroître, un problème qui avait été traité jusqu'à présent de façon relativement efficace, avec la création à Kiev du CIST, le Centre international scientifique et technique, financé par les États-Unis, l'Union européenne et le Japon. Le savoir et l'expérience de ces spécialistes constituent des ressources qui existeront encore pendant des décennies. Il serait raisonnable d'utiliser leurs compétences pour mettre sur pied des programmes de coopération afin d'éviter de les voir chercher du travail auprès de certains États rejetés par la communauté internationale.

Ces remarques sont également valables dans le domaine de la production de missiles. Heureusement, après l'adhésion de l'Ukraine au MTCR (Missile Technology Control Regime), l'organisme qui contrôle la prolifération balistique, on a pu constater dans plusieurs cas précis qu'il était possible d'obtenir d'excellents résultats en développant la coopération avec ce pays et en l'associant aux contrôles à l'exportation. L'Ukraine dispose de technologies qui jouent un rôle déterminant dans la production de vecteurs d'armes de destruction massive. Le programme le plus intéressant dans ce domaine est le projet «Sea Launch» qui associe Boeing (40%), la société russe Energuia (25%), une entreprise norvégienne de construction navale qui fournit une plateforme de lancement (20 %) et les fabricants ukrainiens du missile Zénith (15%). Le 28 mars 1999, le premier lancement réussi a été réalisé dans l'océan Pacifique [30].

Un autre projet de reconversion concerne les missiles SS-18 (appelés «Satan» en Occident), fabriqués en Ukraine, qui doivent être éliminés en application du traité START. Quelque 150 missiles de ce type pourraient être transformés dans le cadre d'une opération russo-ukrainienne en lanceurs civils appelés «Dnipro» [31]. Le premier lancement réussi d'un satellite - en l'occurrence britannique - par une fusée Dnipro a eu lieu le 21 avril 1999. Cette fusée est sur les rangs pour participer au projet «Teledesic» de développement d'un réseau informatique mondial, qui exigera la mise sur orbite de 840 satellites [32].

La construction de la centrale nucléaire de Busher en Iran a été l'une des affaires les plus controversées de ces dernières années. La Russie a joué un rôle central dans ce projet pour lequel l'Ukraine devait fournir deux turbines de production d'électricité fabriquées par une usine de Kharkiv, Turboatom, qui étaient destinées au réacteur nucléaire de production russe. Les États-Unis se sont élevés contre ce contrat, l'Iran ayant, selon eux, la possibilité de mettre ce réacteur au service du programme nucléaire militaire que cet État est censé vouloir réaliser. La Russie refusa de se plier à la pression américaine, alléguant que le projet ne contrevenait pas aux traités existants, l'Iran étant partie aux accords de non-prolifération et son activité nucléaire étant soumise aux contrôles de l'AIEA. L'Ukraine a fait l'objet de pressions particulières de la part des États-Unis; il suffisait qu'elle refuse de livrer les turbines pour retarder l'ensemble du projet et compromettre la coopération ukraino-iranienne dans le secteur militaire en général (des conséquences négatives se sont en effet faites sentir dans le projet de production en Iran de l'avion Antonov-40). En 1998, les pressions américaines ont atteint un point culminant lors de la visite, en mars, de Madeleine Albright, secrétaire d'État, qui a débouché sur la conclusion d'un accord entre les deux pays. L'Ukraine a accepté de se retirer du projet à condition que les États-Unis soutiennent son admission au MTCR et accordent, pour le manque à gagner, une indemnisation à Turboatom et aux autres entreprises participant au projet. Plusieurs missions

américaines se sont rendues à Kharkiv, mais le montant des projets qu'elles ont à ce jour proposés se situe entre 10 et 20 millions de dollars. Ces propositions ne constituent pas une compensation équitable pour la perte d'un contrat aussi important (rien que pour la première partie du projet Busher, la part revenant à l'Ukraine était estimée à 45 millions de dollars). Plus dommageable encore pour l'Ukraine, la perte de crédibilité auprès de partenaires potentiels [33].

Toute cette affaire révèle l'ampleur de la dépendance de l'Ukraine à l'égard de l'aide financière des États-Unis (195 millions de dollars pour le dernier exercice) et le rôle décisif joué par Washington dans l'octroi à l'Ukraine de crédits de la Banque mondiale et du FMI.

### **PROLIFERATION: L'UKRAINE INJUSTEMENT ACCUSEE?**

À plusieurs reprises, l'Ukraine a été accusée d'être responsable de transferts illégaux d'équipements ou de matériaux à double usage ou d'avoir fourni du matériel ou des vecteurs pouvant être utilisés pour produire des armes de destruction massive.

L'affaire des «gyroscopes irakiens» constitue un exemple typique. Accusée d'avoir fourni à l'Irak un élément vital des systèmes de visée de missiles, la Russie s'est dédouanée en désignant l'Ukraine comme étant la source des fameux gyroscopes. Elle a par la suite reconnu que ces appareils étaient de fabrication russe et qu'ils avaient été retirés illégalement de missiles russes basés sur des sous-marins et destinés à être détruits [34]. On a certes fini par savoir la vérité, mais l'information fautive colportée initialement avait déjà porté un coup très sérieux au prestige de l'Ukraine. Ce cas est typique, car la Russie utilise souvent la similitude entre de nombreux produits russes et ukrainiens (du temps de l'Union soviétique, la technologie était élaborée en commun) et la coopération étroite qui a existé entre ces deux pays dans le domaine de la production militaire pour sauver la face et gagner du temps en lançant des accusations infondées, avant d'enterrer finalement l'affaire.

Certains journaux américains se sont fait l'écho d'une histoire encore plus troublante sur la vente par l'Ukraine de matériel militaire à la Libye. L'Ukraine a été accusée d'avoir vendu des missiles tactiques SS-21 («Tochka») à la Libye, violant ainsi les sanctions prononcées en 1992 par le Conseil de sécurité à rencontre de Tripoli. L'Ukraine a démenti ces allégations en soulignant que la presse américaine s'était basée sur des «fuites» survenues à la veille de pourparlers décisifs consacrés aux exportations d'armes et de biens à double usage, et que ces informations comportaient des incohérences. Le SS-21 était notamment qualifié de missile «ballistique» alors que sa portée maximale est de 70 km. L'affaire s'est arrêtée là [35].

L'Ukraine a également été soupçonnée d'avoir livré des éléments de missiles ou des technologies à des pays qui mettent au point des missiles balistiques. Le service de presse des Services de sécurité ukrainiens a révélé le 29 janvier 1996 que trois citoyens chinois séjournant en Ukraine avaient été appréhendés à Dnepropetrovsk et accusés de s'être procurés par des moyens illégaux «des documents concernant la mise au point de moteurs destinés à des missiles balistiques intercontinentaux». Les moteurs en question étaient mis au point par le bureau d'études Ioujnoïe. L'ambassade chinoise a démenti toute accusation d'espionnage à l'encontre de ces trois ressortissants chinois, qui ont pourtant été placés en détention puis expulsés dès le 30 janvier 1996. Cet épisode met en lumière l'intérêt de la Chine pour la fameuse usine de missiles Ioujmach, où ont été fabriqués les plus redoutables des missiles soviétiques, les SS-18 [36].

Au moment de toutes ces affaires, l'Ukraine souhaitait vivement rejoindre le MTCR afin de pouvoir accéder au marché prometteur et hautement profitable des lancements spatiaux. Elle a en effet des lanceurs, en particulier le «Zénith», qui sont très compétitifs sur ce marché. Pour cette raison, elle a fait preuve d'une grande prudence, respectant à la lettre ses obligations internationales. Il est donc peu probable qu'elle ait risqué de compromettre les bénéfices potentiels

de projets internationaux dans ce domaine pour tirer profit d'un accord avec un État rejeté par la communauté internationale, de ceux qu'on appelle les «États voyous».

Il est troublant pour l'Ukraine de voir les efforts de non-prolifération échouer en Asie du Sud. Les essais nucléaires menés en 1998 par l'Inde et le Pakistan ont provoqué en Ukraine des réactions d'amertume que l'on peut comprendre de la part d'un pays qui a fait le choix de la dénucléarisation. Volodymyr Eltchenko, représentant permanent de l'Ukraine aux Nations Unies, a fait part devant le Conseil de sécurité des intentions de son pays. Si l'Inde et le Pakistan devaient être reconnus comme puissances nucléaires, l'Ukraine demanderait la révision des garanties de sécurité qui lui ont été accordées par les cinq puissances nucléaires [37].

La réaction ukrainienne au conflit du Kosovo a été prudente, mais quand même négative. À la suite des bombardements de l'OTAN sur la Yougoslavie, la Verhovna Rada a adopté une résolution demandant au Conseil des ministres de préparer une loi «sur l'annulation des décisions et la dénonciation des obligations ukrainiennes concernant le statut d'État non nucléaire de l'Ukraine» [38]. Le pouvoir exécutif a pris une position plus mitigée en proposant une initiative reposant sur la recherche d'une solution politique. Ces péripéties, qui sont en fait le reflet de la campagne électorale qui se déroule alors en Ukraine - Oleksandr Tkatchenko, président de la Verhovna Rada, est candidat à cette élection -, n'auront sans doute aucune conséquence. Mais elles montrent que la question nucléaire reste très sensible. La politique de non-prolifération, en général, et les contrôles à l'exportation, en particulier, doivent comporter des avantages pour un pays qui a volontairement renoncé aux armes nucléaires et adhéré aux accords de dénucléarisation. Si ce n'est pas le cas, ce qui peut être perçu comme un succès risque de se transformer en échec stratégique [39].

1. Les sous-titres ont été rédigés par A.T.
2. Izvestia, 16 janv. 1993.
3. Protocole au Traité sur la réduction et la limitation des armes stratégiques, 23 mai 1992, signé par la Biélorussie, le Kazakhstan, la Russie, l'Ukraine et les États-Unis, Arms Control Today, juin 1992, p. 34.
4. Holos Ukraïny, 20 nov. 1993, p. 2 - Aux termes de l'article 5, les pays signataires du protocole de Lisbonne s'engageaient à adhérer au TNP en tant qu'Etat non nucléaire.
5. Uryadovy Kurrier, 18 janv. 1994, p. 3.
6. Uryadovy Kurrier, 22 nov. 1994, p. 2.
7. Ibid.
8. Uryadovy Kurrier, 8 déc. 1994, p. 2.
9. Uryadovy Kurrier, 20 mars 1999, p. 3.
10. Rapport pour le Congrès du Congressional Research Service (CRS) The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program for Soviet Weapons Dismantlement: background and implementation, par Theodor GALDI, CRS, Bibliothèque du Congrès, 29 dec. 1993, p. 3.
11. Cooperative Threat Reduction. Département de la Défense, Headquarters, Defence Special Weapons Agency, Alexandria, Virginie, août 1997, p. 4.
12. Den, Kiev, 2 mars 1999, p. 6.
13. Den, 17 nov. 1998, pp. 1 et 6.
14. UKFUNDSTRANS.PPT, 10.10.97-2.
15. SIPRI, Annuaire de 1998, p. 426.
16. Kenneth N. LUONGO et William E. HOEHN III, «Getting it right», The Bulletin of the Atomic Scientists, mai-juin 1999, p. 65.
17. Den, 21 avril 1999, p. 1.
18. «Proliferation of Weapons of Mass Destruction : Assessing the Risks», Office of Technology Assessment, Congrès des États-Unis, Washington, D.C., US GPO, août 1993, pp. 5-6.

19. Nuclear Successor States of the Soviet Union, The Carnegie Endowment for International Peace, The Monterey Institute of International Studies, vol. 1, mai 1994, p. 23.
20. Nuclear Successor States of the Soviet Union, op. cit., vol. 2, dec. 1994, p. 36.
21. Nuclear Successor States of the Soviet Union, op. cit., vol. 4, mai 1996, p. 69.
22. Uryadovy Kurrier, 23 déc. 1997, p. 12.
23. Entretiens avec des responsables du ministère ukrainien des Affaires étrangères, 9 et 24 oct. 1996.
24. Ibid.
25. Konstantin GRICHTCHENKO, «Les priorités de l'Ukraine en matière de politique étrangère», in La voie de l'Ukraine vers un avenir non nucléaire, Institut national d'études stratégiques, Groupe ukrainien Pugwash, Kiev, 1997, p. 10.
26. Den, 12 mars 1999, p. 4.
27. Uryadovy Kurrier, 23 avril 1996, p. 3; Den, 12 mars 1999, p. 4.
28. Izvestia, 15 avril 1999, p. 1.
- 29 «Proliferation of Weapons of Mass Destruction...», op. cit., p. 5.
30. Izvestia, 15 avril 1999, p. 1.
31. Den, 11 juillet 1997, p. 2.
32. Uryadovy Kurrier, 22 avril 1999, p. 1.
33. Den, 10 mars 1998, p. 1; Stolytchnie Novosti, Kiev, 10-17 mars 1998, p. 2.
34. Vladimir ORLOV, «Si vous saviez de quel limon...» (en russe), Itogy, 14 avril 1998, pp. 30-33.
35. Izvestia, 11 déc. 1996, pp. 1-2.
36. Kievskie Vedomosti, 6 fév. 1996, p. 11.
37. Den, 6 juin 1998, p. 1.
38. Holos Ukraïny, 26 mars 1999, p. 2.
39. Traduit de l'anglais par Sophie MAYOUX