

LA HUITIEME CONFERENCE D'EXAMEN DU TRAITE SUR LA NON-PROLIFERATION DES ARMES NUCLEAIRES

QUEL SUCCES ?

PAR

Benjamin HAUTECOUVERTURE

La 8^e Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), qui s'est tenue au siège des Nations Unies à New York du 3 au 28 mai 2010, était très attendue. L'instrument, « pierre angulaire » du régime de non-prolifération nucléaire depuis son entrée en vigueur en 1970, est en effet réputé sous tension depuis le début du siècle, surtout si on convient que la précédente conférence d'examen quinquennale s'est soldée par un échec.

Identifier les caractéristiques de cette tension comme les éléments d'échec de 2005 est encore assez simple : la suspension, sinon l'arrêt, du processus d'universalisation du TNP, les crises de prolifération nucléaire en cours impliquant alors deux de ses Etats parties (Corée du Nord et Iran), la découverte d'une économie de la prolifération Sud-Sud installée et fonctionnelle, la perception de nouveaux risques et/ou menaces de nature non étatique, les difficultés que rencontrent les tentatives de renforcement du Traité sont les éléments principaux d'une réelle tension historique. Il faut y ajouter la perception négative et largement répandue de la politique de défense et de sécurité américaine menée après le 11 septembre 2001, une exacerbation des lignes de fracture traditionnelles entre Etats parties quant aux principales dispositions du Traité et le sentiment général d'un essoufflement du régime après la première décennie post-Guerre froide et après les espoirs nés des conférences d'examen de 1995 (prorogation du Traité pour une durée indéfinie, résolution sur le Moyen-Orient) et de 2000 (plan d'action pour le désarmement en 13 étapes). Dans ces conditions, et quel que soit l'ordre dans lequel on souhaite présenter les coups portés au TNP, la 7^e Conférence d'examen de mai 2005 n'a pas échoué parce que les Etats parties ont mis deux semaines et demie à s'accorder sur un ordre du jour et à adopter un programme de travail, ni même du fait de l'absence d'accord sur un document final autre que de procédure. L'échec de 2005 tient à l'impossibilité substantielle d'un résultat différent¹.

A contrario, selon la perception la plus partagée depuis la fin du mois de mai 2010, la 8^e Conférence d'examen du TNP s'est soldée par un succès, symbolisé par l'adoption d'un document final accompagné d'un plan d'action réputé « équilibré » entre les trois piliers du Traité : non-prolifération, usages pacifiques, désarmement². Ce succès a été jugé franc ou

Chargé de recherche au Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIM, France), ainsi qu'à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

¹ Pour un bilan de la 7^e conférence d'examen du TNP, cf. Etienne DE GONNEVILLE, « La septième conférence d'examen du TNP, une étape dans une crise de régime ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, disponible sur le site Internet www.afri-ct.org/IMG/pdf/58_Gonneville.pdf.

² Selon l'ambassadeur Eric Danon, représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement, « la huitième Conférence quinquennale d'examen du Traité de non-prolifération, réunie à New York durant le mois de mai dernier, vient de s'achever sur un succès. Les Etats parties ont adopté, pour la première fois, des conclusions et recommandations

relatif, mais chacun semble avoir au moins éprouvé un sentiment de soulagement. Le succès de la Conférence de 2010 est une question délicate, parce qu'elle peut être envisagée de trois manières différentes. On peut se demander ce que chacun a gagné en termes d'intérêts défendus : c'est l'approche que chaque Etat adopte à l'issue de l'exercice. On peut aussi se demander ce que la Conférence a apporté au TNP, en considérant le succès vis-à-vis du renforcement de la norme. On peut encore se demander ce que la Conférence indique des rapports entre Etats et réaliser dans quelle mesure le Traité reste un pivot de la sécurité internationale. Analyser le succès de la 8^e Conférence d'examen du TNP nécessite donc de dresser le bilan de la rencontre sur les plans diplomatique, politique, stratégique.

APPRECIER LA PHASE DIPLOMATIQUE

Le déroulement de l'exercice

L'adoption par consensus d'un document final sur des recommandations de fond lors de la dernière séance de la Conférence, vendredi 28 mai 2010, est le critère de succès le plus tangible de l'événement.

Sans qu'on pût alors en tirer de conclusion suffisante, la troisième session du comité préparatoire (*prepcom*) de la 8^e Conférence du TNP avait, une année plus tôt, également à New York, pavé la voie à ce résultat³. Les principales questions procédurales avaient en effet été réglées dès les premières séances du *prepcom* : président nommé (l'ambassadeur des Philippines, Libran N. Cabactulan), ordre du jour adopté. Le classique obstacle de procédure ayant été levé, les travaux de substance étaient donc promis à occuper toute la durée de la Conférence de 2010, à la différence de celle de 2005. Ce résultat n'était pas tout à fait acquis au regard des deux premiers *prepcom* de 2007 (Vienne) et de 2008 (Genève) : la rencontre de Vienne avait été ternie par six jours de blocage des débats, la délégation iranienne refusant l'ordre du jour proposé par le président Amano (Japon) ; la rencontre de Genève s'était soldée par l'impossibilité, pour son président, l'ambassadeur Yelchenko (Ukraine), d'annexer son « résumé factuel » des débats au rapport procédural de clôture. Dans l'ensemble cependant, les trois *prepcom* de la séquence 2010 avaient été reconnus, de l'avis général des délégations présentes, comme des succès en cela que, malgré le manque de progrès réels du règlement des crises de prolifération nucléaire iranienne et nord-coréenne⁴ entre 2005 et 2009, les débats avaient été jugés riches et constructifs.

189 Etats étaient présents à New York en mai 2010⁵ pour examiner les dix articles de substance du Traité, selon une organisation traditionnelle des travaux en trois Grandes Commissions⁶, respectivement consacrées aux questions de non-prolifération, désarmement

d'action' sur les trois 'piliers' du Traité [...] ainsi que sur le Moyen-Orient». Cf. « La conférence d'examen du TNP : une relance du régime de non-prolifération », Observatoire de la non-prolifération (CESIM), juin 2001, p. 1, disponible sur le site Internet www.cesim.fr/fichiers/onp50-juin.pdf.

³ Le comité préparatoire (*prepcom*) de la Conférence d'examen du TNP a été établi par une décision de la conférence de 1995 sur « le renforcement du processus d'examen du Traité ». Se tenant désormais les trois dernières années qui précèdent chaque conférence quinquennale, il a pour mission de préparer la conférence d'examen sur le plan procédural et d'examiner « les principes, objectifs et moyens de mettre en œuvre le Traité, ainsi que son universalité, et de formuler des recommandations à ce sujet à la Conférence d'examen » (NPT/CONF/.1995/32/DEC.1).

⁴ La Corée du Nord a annoncé en janvier 2003 son intention de se retirer du TNP. La question reste toujours débattue sur les plans politique et doctrinal. En l'absence de révision des conditions de retrait du Traité (art. 10), du fait de divergences persistantes entre Etats sur son encadrement, force est tout de même de constater, huit ans après l'annonce nord-coréenne, que le pays ne fait plus « réellement » partie du TNP.

⁵ Ainsi que 121 organisations non gouvernementales officiellement enregistrées.

⁶ *Main Committees I, II, III.*

et assurances de sécurité (MC I), non-prolifération, garanties et zones exemptes d'armes nucléaires (MC II), usages pacifiques de l'énergie nucléaire (MC III). Schématiquement, la présentation des positions de chacun occupa le « débat général » au cours de la première semaine, avant la conduite publique des négociations au sein des Grandes Commissions au cours des deux semaines suivantes, séquence précédant celle, officieuse au moins autant qu'officielle, de la dernière semaine.

Pour mémoire, on rappellera ici qu'une issue positive n'était nullement acquise le lundi 24 mai : les projets de rapports des trois Grandes Commissions n'avaient pas produit de consensus et la présidence de la Conférence les détenait en l'état. Moyennant une négociation menée en marge de la rencontre, sous présidence norvégienne, entre quelques Etats non alignés, les puissances nucléaires et quelques autres pays occidentaux, sur les trois projets de plan d'action, l'ambassadeur Cabactulan était en mesure de proposer un projet de rapport final de substance le jeudi 27 mai⁷, finalement adopté le lendemain par consensus. Ce résultat indique, quel que soit le processus diplomatique et les tractations les y ayant conduits, que les Etats présents en ont estimé le profit supérieur au coût. C'est par exemple le cas de l'Egypte, confortée par la réactualisation de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient. C'est également le cas des Etats-Unis qui, en faisant le choix, la veille du dernier jour, d'accepter la mention d'Israël dans le document final, ont surpris la délégation iranienne, elle-même non fondée à s'opposer à l'adoption d'un document qui ne désigne pas Téhéran pour ses manquements au respect du Traité.

Le document final : principaux gains et pertes

Le document final de la Conférence 2010⁸ est un succès diplomatique collectif qui, par l'existence même de ses conclusions et recommandations, indique une volonté des Etats parties de conserver au TNP son rôle de pivot du régime mondial de non-prolifération nucléaire.

Ce document présente deux volets. Le premier, qui est de la responsabilité particulière du président de la Conférence, est constitué de 121 points par lesquels la Conférence, pour l'essentiel, « rappelle », « note », « reconnaît », « accueille », « réaffirme », « souligne », « soutient » ou « encourage », article par article, les éléments de mise en œuvre du TNP. Le second est consacré aux conclusions et recommandations pour les actions à venir : 64 actions sont identifiées, réparties de manière assez équilibrée sur les trois objectifs principaux du Traité – le désarmement nucléaire (22 actions), la non-prolifération nucléaire (24 actions), les usages pacifiques de l'énergie nucléaire (18 actions). Une ultime partie de ce second volet est spécifiquement consacrée au Moyen-Orient, « particulièrement la mise en œuvre de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient »⁹.

L'adoption même d'un plan d'action sur les trois piliers du Traité est un succès pour l'Union européenne (UE) et pour la France en particulier, qui en étaient les promoteurs. L'UE avait ainsi présenté au *prepcorn* 2009 un document de travail proposant un plan d'action de ce format¹⁰, établi en partie sur le plan d'action français en huit points pour le désarmement, initialement présenté par le président Sarkozy dans son discours de Cherbourg le 21 mars 2008. Dans le détail, on constate néanmoins des différences entre le plan d'action de l'UE et celui que la Conférence a finalement adopté : par exemple, la volonté européenne

⁷ NPT/Conf.2010/L2.

⁸ NPT/Conf.2010/50 (vol. I), disponible sur le site Internet www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/revcon2010/FinalDocument.pdf.

⁹ P. 29.

¹⁰ NPT/CONF.2010/PC.III/WP.26, 6 mai 2009.

d'universalisation du Protocole additionnel aux accords de garantie de l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA) s'y retrouve édulcorée et la « *détermination des conséquences du non-respect par un Etat de ses obligations en matière de non-prolifération* » n'y figure pas.

Plus généralement, l'UE est une nouvelle fois apparue soudée, sur le fondement de la décision commune du 29 mars 2010 présentée à New York comme document de travail¹¹. Cela avait été également le cas lors de la 7^e Conférence d'examen du Traité en 2005. Il semble donc bien que les divisions européennes qui avaient marqué la fin de la Conférence de 2000 appartiennent au passé, y compris s'agissant des questions liées au désarmement nucléaire, même si, par ailleurs, des divergences demeurent en la matière entre Etats membres.

Nombre de commentateurs ont relevé qu'Israël est nommé dans le document final, alors que l'Iran ne l'est pas, notant là un revers pour l'Etat hébreu et un gain pour Téhéran. Cette appréciation est en réalité très discutable. D'abord, la délégation iranienne étant présente à la Conférence, il eût été illusoire d'envisager un document final désignant le pays pour ses manquements. Ensuite, l'objectif d'universalisation du Traité veut que l'Inde, le Pakistan et Israël soient habituellement appelés à le rejoindre comme Etats non dotés de l'arme nucléaire, conformément à son article 9. Il eût certes été discriminant pour Israël d'être seul désigné, ce qui n'est pas le cas : le paragraphe 107 du document final demande en effet à l'Inde et au Pakistan d'accéder au Traité selon les mêmes conditions et, dans le détail, les termes du paragraphe 107 sont sensiblement plus directifs que ceux du paragraphe 5 du chapitre IV sur le Moyen-Orient, où la désignation d'Israël est indirecte, puisque la Conférence « *rappelle la réaffirmation de la Conférence d'examen de 2000 sur l'importance de l'accession d'Israël au Traité* ». Enfin, la mention d'Israël ne fait pas partie du plan d'action en 64 points. Dans ces conditions et eu égard à l'importance qu'il y avait pour tous les Etats parties de ne pas bloquer l'adoption d'un document final de substance fondé, qui plus est, sur un plan d'action, la décision américaine de ne pas s'opposer à la mention de l'allié israélien est parfaitement censée et ne peut être appréciée comme une reculade. S'agissant de l'Iran et outre le fait que sa désignation n'était en réalité pas envisageable, il convient surtout de noter que le pays a subi un revers en cela que la diplomatie iranienne n'est pas parvenue à faire échouer la Conférence en tâchant d'incriminer les positions américaines. Le comportement indécis de la délégation iranienne lors de la dernière séance de la Conférence a été en cela éloquent et remarqué.

A contrario, les Etats-Unis figurent, sinon parmi les « gagnants » de la rencontre, au moins parmi ses éléments moteurs. On se souvient que la signature du Traité New START avait été acquise un mois avant l'ouverture de la Conférence¹² et que Barack Obama était parvenu à organiser à Washington un sommet international sur la sécurité nucléaire également début avril, réunissant 47 Etats, deux objectifs fixés par la feuille de route présentée par le Président américain à Prague en avril 2009. En matière de désarmement nucléaire, la Conférence s'est également ouverte sur une mesure américaine de transparence, la délégation fournissant un état de son arsenal¹³. Il est évident que la dynamique discursive de l'administration en place en faveur du désarmement nucléaire en 2009 et début 2010 a permis, de manière plus générale, de relâcher la tension sur l'examen de l'article 6 du Traité tout au long de la Conférence, objet traditionnel de friction entre Etats dotés de l'arme nucléaire (EDAN) et Etats non dotés (ENDAN) au sens du Traité. Ainsi le note justement

¹¹ NPT/CONF.2010/WP.31.

¹² Le 8 avril 2010.

¹³ *Fact Sheet. Increasing Transparency in the US Nuclear Weapons Stockpile*, 3 mai 2010, disponible sur le site Internet www.defense.gov/npr/docs/10-05-03_Fact_Sheet_US_Nuclear_Transparency__FINAL_w_Date.pdf.

Thérèse Delpech, « *traditionnellement, les pays non alignés prennent prétexte du peu d'empressement des puissances nucléaires en matière de désarmement pour freiner les discussions sur la non-prolifération* »¹⁴.

S'agissant de la sécurité nucléaire, l'un des grands chantiers de l'administration Obama, il convient tout de même de mentionner que la Conférence n'a sans doute pas répondu aux attentes américaines. Au point 65 du document final, la Conférence « *note* » la tenue du Sommet de Washington d'avril 2010. Sans que cette mention succincte et neutre soit véritablement un revers pour les Etats-Unis, elle révèle pour le moins un manque d'enthousiasme de nombre de pays, au sein du mouvement des Etats non alignés (NAM) en particulier, le verbe « *to note* » ayant finalement remplacé le verbe « *to welcome* » proposé dans une version antérieure. On peut avancer trois explications complémentaires à ce manque d'engouement. Il a d'abord été estimé que le risque non étatique en matière nucléaire relève d'autres forums. Il s'agit ensuite d'un risque encore largement perçu par le NAM comme étant une préoccupation des EDAN. Enfin, la sécurité nucléaire est une question transversale mal adaptée à l'organisation du travail de la Conférence en trois Grandes Commissions. Certains Etats peu enclins à en avaliser le principe ont pu aisément jouer de cette faiblesse formelle. En définitive, la volonté américaine de voir la sécurité nucléaire face au risque terroriste devenir le quatrième pilier du TNP n'a pas été confortée par la 8^e Conférence d'examen du Traité¹⁵.

Susan Burke, ambassadeur américain à la Conférence de 2010, avait énuméré en janvier 2010 les objectifs prioritaires de la délégation américaine : traiter les cas de non-respect du Traité, prévenir l'abus des conditions de sortie du Traité, accroître l'adhésion au protocole additionnel, améliorer le système de garanties de l'AIEA. L'obtention d'un document final de consensus était appelée de ses vœux par la représentante américaine, bien que celle-là mentionnât que ce n'était pas un objectif en soi : l'objectif principal des Etats-Unis était le renforcement du régime de non-prolifération. Pour un certain nombre de membres du Congrès, le cas iranien de non-respect du TNP était également crucial dans l'examen du Traité¹⁶. Il semble bien que, en définitive, l'administration américaine ait préféré préserver le consensus et alléger les tensions les plus visibles sur le régime.

Le succès diplomatique de l'Egypte et du NAM, que le pays présidait, est également un résultat de la Conférence de 2010 que reflète assez largement le document final.

Au plan du désarmement, d'abord, le plan d'action adopté par la MC I peut être perçu comme davantage orienté vers l'obtention de résultats concrets que le plan d'action de la MC II sur la non-prolifération, selon l'idée traditionnelle, défendue par le NAM en particulier, qui veut que le désarmement est la garantie principale de non-prolifération, argument repris du reste par certains Etats européens, à l'instar de l'Irlande, membre de la Coalition pour un nouvel ordre du jour (NAC) : le ministre irlandais des Affaires étrangères Michael Martin affirmait ainsi, dans sa déclaration d'ouverture, « *as long as some States appear to covet their nuclear weapons and to be reluctant to relinquish them, others will covet them too, and will strive to acquire them* »¹⁷. La prudence avec laquelle nombre d'actions touchant au renforcement des dispositifs de non-prolifération du régime, protocole additionnel en tête, ont finalement été formulées signe aussi le succès des non-alignés, dont l'opposition ne s'est pas démentie. La réaffirmation de l'engagement des P5 à l'égard des 13 étapes pour le désarmement est un

¹⁴ Thérèse DELPECH, « Le Traité 'New START' côté cour », *Politique internationale* n° 128, été 2010, p. 201.

¹⁵ On notera au passage que la résolution 1 540 du Conseil de sécurité (avr. 2004) ne figure pas non plus dans le document final.

¹⁶ Paul K. KERR / Mary Beth NIKITIN / Amy F. WOOLF / Jonathan MEDALIA, « 2010 Non-Proliferation Treaty review conference : key issues and implications », *CRS Report for Congress*, 3 mai 2010, p. 3.

¹⁷ Cité par Alison KELLY, « NPT : back on track », *Arms Control Today*, juil.-août 2010.

autre succès de la Conférence pour le NAM, cinq ans après la 7^e Conférence d'examen marquée, on s'en souvient, par une mise sous le boisseau du document¹⁸. Autre succès pour le NAM : l'obligation pour les EDAN de fournir un rapport au *prepcom* de 2014 sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des 13 étapes¹⁹. Enfin, le succès égyptien le plus tangible reste naturellement la renaissance diplomatique de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient, principal objectif de la délégation, dont le comportement s'est, de ce fait, sensiblement distingué de celui adopté en 2005 pour faire alors échouer la Conférence : le résultat tient dans l'organisation, en 2012, d'une Conférence réunissant tous les Etats du Moyen-Orient sur l'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires et de toutes autres armes de destruction massive (ZEADM) dans la région, avec le soutien des parrains de la résolution de 1995, Etats-Unis, Russie et Royaume-Uni.

Enfin, le cas de la Corée du Nord mérite d'être mentionné dans cette distribution schématique. La 8^e Conférence marque-t-elle une avancée dans le traitement de la crise de prolifération nord-coréenne ? Le pays se voit à peine désigné, aucune action réelle n'a été convenue ni initiative appelée de ses vœux ou soutenue par la Conférence. On aurait pu s'attendre à une détermination plus forte des Etats qui, de plus, en appelant l'Etat nord-coréen à « *revenir* » dans le Traité, semblent avaliser sa sortie de 2003. Il ne s'agit pas ici de se demander si le lieu est approprié au traitement des crises régionales, mais de formuler, pour mémoire, ce qui apparaît sinon comme un gain, au moins comme un moindre mal pour la délégation nord-coréenne absente.

Rappelons pour conclure que le succès des uns n'est pas systématiquement l'échec des autres. Par exemple, le succès de l'Egypte est d'une certaine manière aussi celui de l'Union européenne. L'UE, qui soutient l'objectif d'une ZEADM au Moyen-Orient, a déjà organisé un séminaire international à Paris en juin 2008 sur le sujet et a adopté, le 13 décembre 2010, une décision « *in support of a process of confidence-building leading to the establishment of a zone free of weapons of mass destruction and their means of delivery in the Middle East* ». Cette décision prévoit l'organisation d'une deuxième conférence internationale sur la non-prolifération et les conditions de sécurité régionales au Moyen-Orient²⁰. La Conférence s'en félicite et le mentionne dans son document final²¹.

En définitive, l'obtention d'un résultat consensuel est l'aboutissement de compromis réciproques et il est raisonnable que les gains et les pertes se répartissent de manière relativement équitable. Les comptabiliser serait un exercice fastidieux et sans doute pour partie inutile, du fait de la concurrence des perceptions sur tel ou tel point. Il est en revanche intéressant de noter que l'exercice de mai 2010, du fait d'une volonté commune d'aboutir à un plan d'action sur les trois piliers du TNP, conserve à l'enceinte de la conférence d'examen et au processus d'examen du Traité sa pertinence comme lieu de débat diplomatique. Ce résultat, nécessaire, est insuffisant si on ne le qualifie pas au plan politique.

UNE NOUVELLE ETAPE DANS LE PROCESSUS D'EXAMEN

¹⁸ « *The Conference reaffirms the continued validity of the practical steps agreed to in the Final Document of the 2000 Review Conference* », Principes et objectifs du plan d'action pour le désarmement nucléaire, p. 19.

¹⁹ « *The nuclear-weapon States are called upon to report the above undertakings to the Preparatory Committee at 2014* », Action n° 5 du Plan d'action pour le désarmement nucléaire, p. 21.

²⁰ Décision du Conseil 2010/799/CFSP.

²¹ Chap. IV, par. 6, alinéa (e), p. 30.

Une conférence quinquennale d'examen donne le pouls du régime global à un moment donné. Qu'indique la 8^e Conférence d'examen du TNP à propos du régime de non-prolifération nucléaire tel qu'il se construit depuis quarante ans ? La norme de non-prolifération en sort-elle renforcée ?

La non-prolifération et le désarmement

Premier élément remarquable : le lien entre les dispositions du Traité relatives à la non-prolifération et celles qui concernent le désarmement s'est pour partie dénoué à l'occasion de la Conférence. C'est une bonne nouvelle en cela que l'argument de la conditionnalité réciproque des obligations relatives à la non-prolifération et au désarmement entre EDAN et ENDAN a toujours été un argument fallacieux et stérile dans le cours du processus d'examen du Traité. Sa mise en sourdine en 2010 s'explique essentiellement de deux manières.

Les efforts récents en matière de désarmement de quatre Etats dotés sur les cinq que compte le Traité ont naturellement été décisifs. Le document final reconnaît ainsi l'effort fourni par les deux principales puissances nucléaires et appelle à l'entrée en vigueur du Traité New START (action 4), qui semble acquise à l'époque où ces lignes sont écrites. Le document reconnaît également que la Russie et les Etats-Unis continuent d'endosser une responsabilité particulière en matière de désarmement, eu égard à la taille de leurs arsenaux. En mai 2010, en excluant la Corée du Nord du décompte, l'estimation la plus globale qui peut être donnée de l'arsenal nucléaire mondial avoisine les 22 500 têtes nucléaires²² ; 95 % d'entre elles sont détenues par les Etats-Unis et la Russie. La réduction de la composante aéroportée française annoncée par le président Sarkozy à Cherbourg en mars 2008, portant l'arsenal à moins de 300 têtes, permettait également à la France de ne plus être pointée du doigt lors de la Conférence comme le mauvais élève du désarmement, rôle habituel dans cette enceinte auprès des organisations non gouvernementales (ONG) militantes présentes, du fait des positions réalistes défendues contre le discours idéologique de ces dernières. Enfin, suivant les initiatives française et américaine en matière de transparence, le ministre des Affaires étrangères britannique William Hague rendait public, mercredi 26 mai 2010, l'état de l'arsenal nucléaire du Royaume-Uni, plafonné à 225 têtes, dont un maximum de 160 opérationnelles. Dans ce contexte, la Chine, traditionnellement discrète dans l'enceinte de la conférence d'examen du TNP, apparaît comme le seul EDAN dont on peut penser que l'arsenal, en cours de modernisation, pourrait à terme augmenter en volume. S'il y a peu de signes indiquant que l'arsenal se soit récemment accru en termes de têtes, la modernisation de la vectorisation des charges est souvent décrite dans la littérature ouverte comme « *la plus active au monde* »²³. Associée au développement en cours de la composante navale ainsi qu'aux spéculations sur une volonté de maîtriser le mirvage²⁴, la modernisation de l'outil de dissuasion chinois rend peu probable la stagnation du volume actuel du nombre de têtes, même s'il s'agit d'une hypothèse.

La reformulation du lien entre non-prolifération et désarmement par le Président américain, lors de son discours de Prague, un an avant la Conférence, est sans doute un second facteur explicatif. On se souvient que Barack Obama, de manière très inédite, avait alors estimé que le « *bargain* » ayant conduit les Etats à adopter le TNP en ses termes en 1968

²² 22 400 « *intact nuclear warheads* » selon Robert S. NORRIS / Hans M. KRISTENSEN, « Global nuclear weapons inventories, 1945-2010 », *Bulletin of the Atomic Scientists*, juil.-août 2010); 22 600 têtes selon le *2010 SIRPI Yearbook*, table 8.1., « World nuclear forces, January 2010 ». La différence entre les deux tableaux s'établit essentiellement sur le nombre d'armes non stratégiques américaines.

²³ Selon le rapport 2009 du NASIC notamment (taille et gamme de missiles).

²⁴ Cf. le rapport du Département américain de la Défense (DOD) 2010.

est très simple : « *the bargain is sound : countries with nuclear weapons will move towards disarmament, countries without nuclear weapons will not acquire them* ». Ce faisant et endossant dans le même discours l'objectif d'un monde exempt d'armes nucléaires, le Président américain ne pouvait davantage répondre aux attentes des Etats non alignés et d'un certain nombre d'autres. De la même manière qu'en 2009, on a pu penser que le vent de Prague avait soufflé sur la Conférence du désarmement, suite à l'adoption dans cette enceinte d'une proposition de programme de travail²⁵, les propos du Président américain ont contribué à l'atmosphère positive de la Conférence de 2010, comme ils y avaient déjà contribué lors du *prepcom* de 2009. Au passage, cette reformulation du « *bargain* » entre EDAN et ENDAN du TNP ne va pas dans le sens de sa minimisation à des fins diplomatiques et politiques, mais au contraire le conforte dans un sens que les autres puissances nucléaires se sont bien gardées d'endosser. L'initiative présidentielle américaine a fourni un argument permettant d'alléger la tension entre Etats parties au Traité, mais c'est un argument de circonstance qui, à plus long terme, peut tout aussi bien vivifier le processus d'examen du Traité que contribuer à la crispation des positions si les réalités stratégiques s'en écartent.

Sur le fond, les 22 actions pour le désarmement nucléaire et les 24 actions pour la non-prolifération nucléaire semblent insuffisantes au plan opératoire.

En matière de désarmement, le plan d'action ne peut qu'encourager les Etats qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Traité d'interdiction complète des essais (TICE). En outre, les Etats parties auraient pu s'accorder sur un moratoire sur la production de matières fissiles en attendant le lancement de négociations sur un Traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (Traité « *cut-off* ») : c'était un point défendu par de nombreux pays, dont la France, qui n'ont pas eu gain de cause face à la Chine. Le blocage de la Conférence du désarmement n'a donc pas été dépassé par une mesure incitative allant dans le sens d'un futur Traité « *cut-off* » et permettant pour le moins d'en renforcer le principe.

En matière de non-prolifération, il est regrettable que le protocole additionnel aux accords de garanties²⁶ n'ait pu être promu comme norme universelle de vérification du Traité. A la date de la Conférence, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA avait approuvé 133 protocoles additionnels, dont 102 mis en œuvre. L'instrument reste, selon la volonté du NAM et du Brésil en particulier – qui ne l'a pas signé –, une mesure de confiance volontaire et non la nouvelle norme de vérification au titre de l'article 3 du Traité, le document final formulant le compromis minimal obtenu en ces termes : « *dans le cas d'un Etat partie ayant un accord de garanties généralisées conclu conformément à l'article III et un protocole additionnel en vigueur, les mesures contenues dans les deux instruments constituent le standard amélioré de vérification* »²⁷. Dans ces conditions, l'action 28 se borne à « *encourager* » les Etats parties qui ne l'ont pas encore fait à conclure et à mettre en œuvre un protocole additionnel et l'action 37 se borne à encourager les Etats exportateurs à considérer l'entrée en vigueur « *des [seules] obligations relatives aux garanties de l'AIEA* » par les Etats importateurs avant de prendre une décision d'exportation. Les actions concernant le traitement des cas de non-respect du Traité sont encore plus décevantes (actions 26 et 27), malgré les attentes de nombre d'Etats, dont ceux de l'UE qui plaidaient pour « *une compréhension commune des Etats parties sur la manière de répondre résolument et efficacement aux cas de non-respect* » du Traité²⁸.

Usages pacifiques de l'énergie nucléaire

²⁵ Document CD/1864, 29 mai 2009.

²⁶ Adopté par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en 1997 (INFCIRC/540).

²⁷ §18, p. 4.

²⁸ Décision du Conseil, *op. cit.*, NPT/CONF.2010/WP.31

L'importance des débats consacrés aux usages civils – l'article 4 du Traité – doit être notée, ainsi que les 18 actions qui lui sont réservées. C'était assez inédit dans le cadre d'une Conférence d'examen qui, de ce point de vue, a cherché à être en phase avec le regain d'intérêt manifeste de nombre d'Etats pour l'énergie nucléaire civile depuis la dernière Conférence d'examen. Ce mouvement entamé en 2010 devrait se confirmer dans le processus d'examen à venir et permettre de recentrer les débats sur le cœur de l'instrument, les droits aux usages pacifiques et l'objectif de non-prolifération étant intrinsèquement liés²⁹. Néanmoins, la teneur des débats et la maigreur des résultats affichés par le document final doivent aussi être soulignées, la question des usages pacifiques se révélant, sans réelle surprise du reste, être un nouveau point de friction entre Etats occidentaux et non-alignés, s'agissant en particulier des transferts nucléaires comme du développement des approches multilatérales du cycle du combustible.

Sur le premier point, les travaux des Grandes Commissions II et III se sont heurtés à des désaccords sur la prise en considération des régimes de contrôle des exportations, Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) et Comité Zangger. L'UE souhaitait notamment le renforcement des directives du NSG et la prise en compte de l'adoption du protocole additionnel par les Etats comme condition de fourniture d'équipements et de technologies, initiative refusée par les NAM, ce que reflète la formulation très prudente de l'action 36³⁰. De plus, certains Etats, dont l'Algérie et l'Iran, plaidaient pour une interprétation de l'article 4 comme obligation faite aux Etats détenteurs de technologies nucléaires de commercer avec les Etats demandeurs et parties au Traité : ils n'ont pas eu gain de cause. Le document final se contente d'accorder un traitement préférentiel aux ENDAN (action 50) et d'éliminer les contraintes excessives aux transferts (action 51). A l'évidence, l'accord de coopération nucléaire entre l'Inde et les Etats-Unis de 2008 et le régime d'exception accordé à l'Inde par le NSG la même année ont pesé sur les débats.

Sur le second point, force est de constater que le document final est minimaliste. L'action 58 se contente en effet de « *continuer à discuter* » du développement des approches multilatérales du cycle. Le projet porté par les Etats occidentaux de promouvoir une « *gouvernance mondiale* » de l'énergie nucléaire sous les auspices de l'article 4 du Traité s'est heurté à la crainte des Etats du NAM que le mécanisme ne soit destiné à restreindre l'accès à l'énergie nucléaire civile pour les ENDAN en développement.

En définitive, il n'y a guère que l'AIEA qui semble pouvoir bénéficier du plan d'action sur le troisième pilier du Traité, même si, là encore, les actions respectives du document final (actions 52 à 55) reflètent des désaccords entre Etats en développement et Etats occidentaux. Les premiers souhaitent que le budget ordinaire de l'Agence soit modifié pour prendre en compte le financement du programme de coopération, aujourd'hui soutenu par les contributions volontaires des Etats. Les seconds ont eu gain de cause, puisque l'action 55 encourage les Etats qui le peuvent à accroître les contributions extrabudgétaires de 100 millions de dollars en cinq ans, proposition faite par les Etats-Unis, qui se sont engagés, à l'ouverture de la Conférence, à contribuer à cette augmentation à hauteur de la moitié.

Questions régionales

L'ambition d'une ZEADM au Moyen-Orient a très largement dominé les débats sur les questions régionales au cours de la Conférence. De fait, la question stagnait depuis 1995. Sur

²⁹ Art. 1, 2 et 3 et 4 du Traité. L'article 4 reconnaît en particulier le « *droit inaliénable* » des Etats parties aux usages pacifiques du nucléaire, « *conformément aux dispositions des articles premier et II du Traité* ».

³⁰ « *The Conference encourages States parties to make use of multilaterally negotiated and agreed guidelines and understandings in developing their own national export controls.* »

ce plan, la 8^e Conférence relance le processus, ce qui est un acquis pour la vitalité du processus d'examen du Traité. Sur ce plan également, la Conférence de 2010 est sans conteste un succès par rapport à celle de 2005, même s'il faut reconnaître que l'initiative de 2012 sera, au mieux, une étape dans un processus nécessairement très long. De plus, un facilitateur doit être nommé, ce qui n'avait toujours pas été fait à la fin du mois de janvier 2011.

La proposition a été poussée par l'Égypte, mais il semble que les États-Unis l'aient endossée. L'argument consistant à faire venir Israël à la table de la Conférence a en particulier été utilisé par la délégation américaine à l'AIEA, trois mois après la rencontre de New York, pour empêcher que ne soit adoptée une nouvelle résolution par la Conférence générale de l'Agence sur les capacités nucléaires d'Israël en septembre 2010³¹, comme cela avait été le cas en septembre 2009 en plénière de la Conférence³².

Emily Landau note à juste titre que l'imprécision de la formule retenue dans le document final offre un levier à Israël pour donner forme (concept, format, contenu) au projet de Conférence de 2012. Il reste que l'intérêt de l'Égypte est de renforcer le lien entre l'événement et le processus d'examen du TNP. *A contrario*, Israël ne participera à l'initiative que si les deux sujets sont fortement découplés, du fait même que l'ensemble des ADM doivent être traités – et non pas seulement l'arme nucléaire³³. Selon Israël, l'attention devra être portée aux intérêts des États, aux préoccupations de sécurité et à la nature, à la qualité des relations interétatiques et à la stabilité régionale. L'idée d'une ZEADM dans la région remonte au processus de paix de Madrid (*Arms control and Regional Security Working Group*) lancé au début des années 1990. Elle est présente depuis lors dans de nombreux dialogues euro-méditerranéens, en se fondant sur l'établissement de la confiance et l'amélioration des relations entre États. La détérioration des relations dans la région et la montée des inquiétudes à propos de la Syrie et de l'Iran rend cette approche encore plus pertinente à la veille de l'organisation d'une conférence en 2012. La question du mandat sera donc centrale pour la réussite de l'initiative.

Naturellement, la proposition de conférence sur une ZEADM en 2012, pour le processus d'examen du TNP comme pour l'autorité du Traité, est à double tranchant : l'initiative peut en effet aider à son renforcement comme à son affaiblissement en cas d'échec. Que l'événement parvienne à se tenir comme prévu en 2012 ou qu'il soit repoussé à 2013 importe peu. En revanche, les péripéties de la crise nucléaire iranienne, tout comme celles des négociations de paix dans la région ne permettent pas à ce jour d'estimer les chances pour une conférence de voir effectivement le jour, ni de se dérouler de telle sorte que le processus en soit positivement affecté³⁴.

Pour le reste, l'action 9 encourage la création de zones exemptes d'armes nucléaires (ZEAN) supplémentaires. Par la voix d'Hillary Clinton, les États-Unis se sont en outre engagés à lancer le processus de ratification des protocoles aux Traités de Pelindaba (Afrique) et de Rarotonga (Pacifique Sud). Le document final se félicite également de l'entrée en vigueur des Traités de Semipalatinsk en mars 2009 et de Pelindaba en juillet 2009. Depuis lors, tous les territoires de l'hémisphère Sud sont réputés exempts d'armes nucléaires. Bien que discrets, il s'agit des principaux progrès multilatéraux réels réalisés dans le cadre du

³¹ 20-24 sept., Vienne.

³² « Israeli nuclear capabilities », résolution adoptée le 18 septembre 2009, GC/53/17, disponible sur le site Internet www.iaea.org/About/Policy/GC/GC53/GC53Resolutions/English/gc53res-17_en.pdf.

³³ Emily B. LANDAU, « Israel and the proposed 2012 WMD/FZ Conference : framing a regional process », *INSS Insight*, n° 221, 3 nov. 2010.

³⁴ La question de l'accord des États de la région sur un protocole diplomatique se pose également.

régime mondial de non-prolifération nucléaire depuis la Conférence de 2005, qui n'en compte pas beaucoup. Rappelons au passage que le renforcement du régime se nourrit aussi de l'entrée en vigueur de ses instruments, aussi modestes soient-ils.

Restent les cas iranien et nord-coréen : le fait qu'ils n'aient pas été assez traités a pu apparaître comme un revers pour la Conférence de 2010. On peut certes estimer, comme l'affirme Deepti Choubey, que la question ne se pose pas : « *it is not the place to resolve concerns about Iran or North Korea's nuclear ambitions* »³⁵. On peut également consentir que l'adoption d'un document final de substance était une nécessité, après l'échec de 2005, qui rendait impossible la désignation de l'Iran aux yeux de la communauté du TNP. Les deux arguments sont valables, mais un processus d'examen qui continuerait sa vie propre sans réellement tenir compte de deux cas de prolifération nucléaire avérée parmi ses membres conduirait l'enceinte des Conférences d'examen à se stériliser au plan politique. L'argument vaut de façon générale : si on convient que le succès politique d'une conférence d'examen se mesure à la prise d'engagements concrets en faveur du renforcement des articles-clefs du Traité, apprécier, *in fine*, la 8^e Conférence d'examen du TNP, revient à se demander si elle est parvenue à le renforcer.

Quel renforcement du Traité ?

La question peut être précisée plus avant : en quoi le plan d'action adopté le 28 mai 2010 promet-il de nouvelles règles pour restreindre les conditions de sortie du Traité, pour détecter et punir ses contrevenants ?

Malheureusement, force est de constater que la réponse de la Conférence sur ces points est faible. C'est, on l'a vu, le cas en matière de non-respect des dispositions de non-prolifération. Ça l'est aussi s'agissant de l'encadrement du droit de retrait, question pourtant impérieuse depuis la décision nord-coréenne de janvier 2003. On retrouve bien, dans les travaux de la MC III à New York les principales propositions avancées par les P5 ou encore l'Union européenne : affirmation de la responsabilité de l'Etat pour les violations commises avant le retrait, cessation de toute coopération nucléaire, encouragement à l'action du Conseil de sécurité. Le document final, du reste, mentionne les propositions faites, mais réaffirme surtout le droit de retrait selon les termes de l'article 10 et souligne la divergence d'interprétations entre Etats sur ces termes. La Conférence, au point 121 de son document, « *note* » tout de même que de nombreux Etats reconnaissent que les Etats fournisseurs sont susceptibles de considérer l'incorporation de clauses de démantèlement/retrait dans leurs contrats de fourniture avec les Etats importateurs.

Une perception optimiste conduit à reconnaître que les débats sur l'encadrement du droit de retrait figurent pour la première fois dans un document final d'une conférence d'examen : est-ce un progrès ? A l'inverse, eu égard à la gravité du précédent créé par la Corée du Nord il y a désormais plus de huit ans, un tel résultat déçoit.

Notons enfin que la Conférence n'a retenu aucune des propositions avancées pour renforcer le processus institutionnel d'examen du Traité, même si la nécessité d'accroître son efficacité a été concédée.

En somme, une lecture attentive du document final conduit à tempérer l'enthousiasme consécutif à son adoption. La norme de non-prolifération n'en sort pas renforcée, le succès diplomatique était sans doute à ce prix. On peut se féliciter de sa forme inédite : un plan

³⁵ Deepti CHOUBEY, « Defining success for the NPT review conference », *Proliferation Analysis*, 3 mai 2010, p. 1.

d'action sur les trois piliers du TNP offre une possibilité de mieux mesurer à l'avenir les avancées comme les reculs des Etats dans leur respect des dispositions du plan d'action. Cette possibilité est cependant paradoxale, en cela qu'elle permet aussi de diluer les échecs comme les succès enregistrés, surtout du fait de la formulation très ouverte de nombre des actions adoptées. Il y a là un risque d'ouvrir davantage encore la question du succès des conférences d'examen au jeu de la perception.

CONCLUSION

Réputé être « la pierre angulaire » du régime mondial de non-prolifération nucléaire, le TNP ne l'est encore que si c'est un instrument vivant et sa conférence d'examen un lieu de débats destinés à produire des effets opératoires. Quarante ans après l'entrée en vigueur du Traité, vingt après l'explosion du monde bipolaire qui l'avait enfanté, qu'indique la Conférence d'examen de 2010 sur la place de l'instrument dans les relations de sécurité entre Etats ?

Résister aux crises

L'effet des crises de prolifération impliquant deux Etats membres du TNP, entre 2000 et 2005, avait été considérable sur la 7^e Conférence d'examen. Etienne de Gonneville prévenait un an plus tard : « *il est [...] évident que, compte tenu de leur impact sur la confiance dans le TNP, le règlement satisfaisant des crises régionales de prolifération reste aujourd'hui le principal enjeu. [...] C'est maintenant un enlisement durable du règlement de ces deux crises majeures qu'il conviendra d'éviter* »³⁶. Quatre années d'enlisement plus tard, la dernière conférence d'examen a pourtant donné le sentiment étrange d'avoir glissé sur l'enjeu et de ne pas en être sortie trop affectée. On peut s'en féliciter et apprécier la robustesse de l'instrument ou, au contraire, s'inquiéter de ce que l'enceinte du TNP soit en train de se vider de sa substance. Si le TNP s'éloigne peu à peu des réalités stratégiques qu'il est censé réguler – les questions régionales sont bien entendu du ressort des conférences d'examen –, l'autorité du Traité continuera de s'éroder, ce qui est déjà le cas. Cette érosion est au moins aussi dangereuse qu'une explosion du régime si elle permet la survenue de surprises stratégiques à l'ombre d'un mécanisme multilatéral formellement en place et réputé fonctionnel chez toutes celles et ceux qu'a confortés l'adoption d'un document final par la 8^e Conférence d'examen du Traité. Le TNP a déjà subi de tels assauts dans les années 1990, auxquels le régime dans son ensemble a su répondre par des mesures fortes de renforcement (extension pour une durée indéterminée du Traité en 1995, protocole additionnel de 1997, en particulier). Que cela n'ait été le cas ni en 2005 ni en 2010 est certes un échec politique. Que le régime ne s'effondre pas est plus intéressant encore : en réalité, le TNP n'est sans doute plus le pivot du régime global de non-prolifération nucléaire, ce qui n'implique pas que ce dernier s'étiolle.

Un lieu d'opposition Nord/Sud ?

L'ampleur des désaccords d'interprétation entre Etats occidentaux et Etats non alignés lors des négociations ayant conduit à l'adoption du document final en 2010 mérite également d'être appréciée. On peut toujours incriminer un défaut de pédagogie des Etats fournisseurs, des EDAN ou du groupe occidental ou bien entendre les craintes de certains Etats en développement de voir l'Occident élever des barrières dans le cadre d'une stratégie commerciale de puissance conduite sous couvert d'intérêts de sécurité. Il reste que la Conférence d'examen du TNP semble prendre la forme d'une tribune pour les pays en

³⁶ *Op. cit.*

développement contre les pays développés sur l'accès à l'énergie, aux technologies, aux marchés. Ce n'est pas la vocation du Traité ni de ses conférences d'examen. Si ce mouvement devait se confirmer, ce serait une raison supplémentaire de voir les instruments de non-prolifération fonctionner à l'extérieur du régime proprement dit.

Non-prolifération et sécurité nucléaires en marge du Traité

L'examen attentif des instruments et accords de sécurité internationale impliquant le nucléaire sous quelque forme stratégique que ce soit, au-delà du nucléaire de défense, depuis dix ans, indique bien que le régime de non-prolifération se renforce à l'extérieur du TNP et de son processus d'examen. Il s'agit là d'un autre signe de glissement du Traité de sa fonction d'instrument moteur de la sécurité à celle de cadre normatif minimal, nécessaire et désormais insuffisant. Aucun des instruments mis en place, à quelque niveau que ce soit, depuis dix ans ne se retrouve clairement promu ou encouragé dans le document final de la 8^e Conférence d'examen du Traité. On peut encore comprendre que toutes les initiatives *ad hoc*, Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI, 2003), Initiative mondiale de lutte contre le terrorisme nucléaire (GICNT, 2006), etc. – la plupart étant fondées sur des programmes bilatéraux –, aient été passées sous silence. En revanche, la mise en œuvre de stratégies régionales ou fonctionnelles, telles que le partenariat mondial du G8 (2002) ou la Stratégie de l'UE de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (2003) aurait pu être encouragée, en particulier alors que la première phase de l'initiative du G8 est arrivée à échéance. Il en va de même de la résolution 1 540 du Conseil de sécurité, installée dans le paysage institutionnel depuis 2004. L'ensemble du volet financier de la lutte contre la prolifération (sanctions économiques ciblées, travaux de l'UE et du GAFI sur des recommandations en matière de lutte contre le financement de la prolifération, etc.) est également absent des considérations de la Conférence. On a vu, enfin, que le Sommet de Washington sur la sécurité nucléaire a tout juste été « noté ». On peut toujours regretter que l'initiative ait été conduite par un pays et non dans une instance multilatérale, il n'en reste pas moins que la sécurité nucléaire est un pilier en très fort développement du régime de non-prolifération, que la Conférence le veuille ou non.

De manière encore plus claire, la façon dont est traitée l'universalisation du Traité, conférence après conférence, n'est désormais plus en phase avec les réalités stratégiques régionales s'agissant d'Israël, de l'Inde et du Pakistan. En particulier, l'Inde est *de facto* rentrée dans le régime de non-prolifération depuis la fin 2008 et le Pakistan est peut-être en train d'en prendre le chemin, avec le soutien de la Chine. Le document final le reconnaît en filigrane, en demandant aux deux Etats de renforcer leurs mesures de contrôle des exportations³⁷. Cette reconnaissance timide ne doit pas occulter que l'intégration du couple Inde/Pakistan dans le régime global est en marche et ne rentre pas dans les cases du TNP.

Au fond, le succès principal de la Conférence de 2010 a bien été la réaffirmation par tous les Etats présents qu'ils avaient intérêt à la continuité du régime global de non-prolifération nucléaire, « *the recognition of the broader common interest on which the NPT rests.* »³⁸ La Conférence de 2010 restera sans doute dans l'histoire du TNP comme un jalon, en raison de l'adoption par consensus d'un plan d'action équilibré sur les trois piliers du Traité et du fait des nouveaux efforts réalisés dans la mise en œuvre pratique de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient. Au-delà, l'instrument n'est sans doute plus la pierre d'angle du régime global

³⁷ §107 du Document final, p. 16.

³⁸ Sameh ABOUL-ENEIN, « NPT 2010 : the beginning of a new constructive cycle », *Arms Control Today*, nov. 2010.

de non-prolifération nucléaire, lequel continue pourtant de s'étoffer année après année, même si son renforcement n'est pas encore très lisible.