

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA NEUVIÈME CONFÉRENCE D'EXAMEN DU TRAITÉ DE NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE : L'ÉCHEC EST-IL TOTAL ?

PAR

JEAN-MARIE COLLIN (*)

Le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) est un traité unique, couvrant les domaines de la non-prolifération nucléaire, du désarmement et de l'usage pacifique de l'énergie nucléaire. On ne compte plus les qualificatifs – tel « *môle de l'ordre nucléaire mondial* » (1) – pour montrer l'importance de ce Traité, véritable « pierre angulaire » du régime international de non-prolifération nucléaire. Comme le précise son article VIII, à intervalles de cinq ans, les parties se réunissent avec « *l'objectif d'examiner le fonctionnement du Traité* ». C'est donc en respectant cette logique que s'est tenue à New York, du 27 avril au 22 mai 2015, la 9^e Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (RevCon), faisant suite aux trois sessions (tenues entre avril 2012 et mai 2014) du comité préparatoire. Durant ces cinq dernières années, les sujets d'une « *Zone exempte d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive au Moyen-Orient* » et « *des conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait l'emploi d'armes nucléaires* » furent au centre des forums du désarmement, créant des attentes (des délégations de l'Égypte, d'Iran, ...), des crispations – pour les puissances nucléaires dotées au titre de l'article IX du TNP et leurs alliés – et une dynamique d'action pour certains Etats (nordiques, neutres, sans armée, ayant disposé d'arme nucléaire) et la société civile.

L'ambassadrice algérienne Taous Feroukhi présidente de cette RevCon, assistée dans son travail par 34 vice-présidents (2), appela dans son discours à la coopération entre tous les Etats parties et à la recherche d'un résultat consensuel pour renforcer le TNP. Les quatre semaines de discussions et de négociations, parfois vives, entre les diplomates ont profondément ancré et accru les divisions – déjà existantes – entre les Etats dotés de

(*) Expert sur les questions de défense et de sécurité internationale, directeur pour la France du réseau international des Parlementaires pour la non-prolifération nucléaire et le désarmement (PNND), chercheur associé auprès du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) et vice-président de l'association Initiatives pour le désarmement nucléaire (IDN).

(1) Jean-Pierre CHEVENEMENT, « Désarmement, non-prolifération nucléaires et sécurité de la France », Rapport d'information du Sénat n°332, 24 fév. 2010.

(2) Tariq RAUF, « The 2015 NPT review Conference: a guide to procedural matters », SIPRI, mars 2015.

l'arme nucléaire (EDAN) et Etats non dotés (ENDAN) au sens du Traité. Au soir du 22 mai 2015, comme il y a 10 ans lors de la 7^e Conférence, aucun consensus ne fut obtenu pour fixer de nouvelles obligations sur la période 2015-2020, laissant ainsi le vœu pieux de la présidente Feroukhi. Cependant, si l'échec est patent, il en va différemment avec l'imposition d'acteurs et le développement de réflexions sur les mesures à prendre pour faire vivre le TNP.

LES POINTS DE RUPTURE DU TNP

Vingt années après le vote de 170 Etats pour décider de la prorogation du TNP pour une durée indéfinie, cet accord montre des points de rupture importants (universalisation, bonne foi) qui doivent être pris en compte par tous les Etats parties pour assurer son bon fonctionnement, le tout se trouvant soumis aux aléas du contexte international.

Un contexte international faussement serein

Il est évident qu'une part de la réussite d'une RevCon repose sur le contexte international. Le conflit ukrainien en cours depuis 2014 a créé, lors du débat général, une ambiance entre les Etats-Unis et la Russie digne de la Guerre froide. Les échanges entre le secrétaire d'Etat américain John Kerry et Sergeï Ryabkov, le vice-ministre des Affaires étrangères de la Russie, furent cinglants. J. Kerry critiqua ainsi fortement le rejet, par la Russie, de l'offre faite par le président Barack Obama (3) de réduire d'un tiers leurs arsenaux stratégiques et il présenta des allégations sur le non-respect par la Russie du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI). La réponse de S. Ryabkov fut directe : « *Les Etats-Unis refusent de confirmer ces accusations par des faits spécifiques ou, ce qui est plus probable, sont incapables de le faire* ». Le représentant de la diplomatie russe enjoignit les Etats-Unis de respecter les règles du TNP (articles I et II) en mettant fin au stationnement d'armes nucléaires sur le territoire d'Etats européens. Sans aucun doute ces échanges musclés affaiblirent-ils la capacité des cinq Etats parties aux discussions, le P5 (Etats-Unis, Russie, France, Chine, Royaume-Uni), à disposer d'une position commune lors des premiers travaux de négociation du *draft* du document final.

Le contexte nucléaire fut quant à lui faussement serein au cours de cette période 2011-2015. Si les Etats se retrouvèrent à Vienne, en mai 2012, de manière constructive pour la première session du comité préparatoire (Prepcom) de cette 9^e Conférence d'examen. Les tensions apparurent rapidement avec l'échec du processus visant à mettre en place une Zone exempte d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive au Moyen-Orient (ZEAN/ZEADM). Conformément au plan d'action de 2010, les Etats parties au TNP avaient convenu de tenir une conférence sur la ZEAN/ZEADM avant décembre 2012, sous les auspices des trois

(3) Barack OBAMA, Brandenburg Gate, Berlin, 19 juin 2013.

Etats dépositaires du TNP (Russie, Royaume-Uni, Etats-Unis). Le Secrétaire général des Nations Unies désigna en octobre 2011 Jaakko Laajava, secrétaire d'Etat adjoint au ministère des Affaires étrangères de la Finlande, comme facilitateur de cette conférence et la Finlande fut nommée pays hôte. Cette conférence fut repoussée par les Etats-Unis en raison des « *conditions insuffisantes de stabilité régionale* » (4). Ce nouveau rebondissement fut à l'origine de crispations fortes de la part de l'Egypte et la raison de son retrait de la seconde session du Prepcom (Genève, mai 2013). Dans le même temps, des craintes perduraient sur la question iranienne, mais les multiples démarches diplomatiques permettaient d'entrevoir au printemps 2015 un fort espoir de clore définitivement ce risque proliférant. La question de la Corée du Nord, auteur d'un troisième essai nucléaire en février 2013, resta, elle, en l'état.

D'après le document final de la 8^e RevCon, « *la Conférence se dit vivement préoccupée par les conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait l'emploi d'armes nucléaires* ». Cette déclaration a engagé un vaste mouvement de prise de conscience du lien entre danger de la détonation d'une arme nucléaire (par un acte volontaire, accidentel ou malveillant) et ses conséquences humanitaires. La division et les difficultés de dialogue entre un nombre croissant d'Etats favorables à cette initiative humanitaire et le groupe du P5 n'ont ainsi pas cessé de s'accroître au cours de la période 2011-2015, les premiers souhaitant montrer le lien intrinsèque entre danger d'une détonation nucléaire et la nécessité d'aller rapidement vers un monde sans armes nucléaires et les seconds craignant de voir une délégitimation du TNP ou encore de la Conférence du désarmement (CD). Les trois conférences (5) successives sur l'impact humanitaire des armes nucléaires (Oslo, mars 2013 ; Nayarit, février 2014 ; Vienne, décembre 2014) accentuèrent ainsi une pression politique sur le P5. Remarquons que cela eut également pour effet de diviser le positionnement du P5 : uni (6) dans le boycott à l'invitation norvégienne, le P5 ne donna aucune position pour Nayarit, puis deux Etats (Etats-Unis et Royaume-Uni) prirent part à la conférence de Vienne, surprenant la diplomatie française et brisant définitivement cette solidarité.

L'absence de « bonne foi »

Le TNP repose sur le principe de la discrimination entre des Etats dotés d'armes nucléaires (EDAN) et des Etats non dotés d'armes nucléaires (ENDAN). Les premiers s'engagent à ne transférer « *ni directement ni*

(4) Communiqué de presse du Département d'Etat, « 2012 Conference on a Middle East Zone Free of Weapons of Mass Destruction », 23 nov. 2012.

(5) Cf. Jean-Marie COLLIN, « L'impact humanitaire des armes nucléaires : un nouveau forum du désarmement ? », 2013, « Conférence de Nayarit sur l'impact humanitaire des armes nucléaires : un point de non-retour ! », 2014 et « 3^e Conférence sur l'impact humanitaire des armes nucléaires, un nouveau cycle d'actions », 2015, Notes d'analyse du GRIP.

(6) Cf. le site Internet www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/oslo-2013/P5_Oslo.pdf.

indirectement » cette technologie militaire (article I) et « à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire » (article VI). Les seconds, s'ils renoncent à posséder cette arme, ont, selon l'article IV, le droit inaliénable « de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ». Malheureusement, même si la comptabilité nucléaire montre une forte diminution des arsenaux du P5, ceux-là étant passés de 30 051 en 1995 (7) à 15 400 en 2015, force est de constater que les politiques menées vont à l'encontre de la notion de « bonne foi », ainsi que l'ont souligné de nombreuses délégations (Mexique (8), République des îles Marshall (9)) lors du débat général. C'est principalement la mise en œuvre de politiques de modernisation engagées par toutes les puissances nucléaires qui a été décriée.

Malgré cette réduction incontestable des arsenaux nucléaires, la prolifération verticale active entretenue par ces modernisations vient gravement remettre en cause le jeu du désarmement nucléaire, comme l'a souligné le Brésil (10), ainsi que la volonté des EDAN de respecter leurs engagements. La crédibilité de la parole des Etats dotés d'armes nucléaires apparaît pour de nombreux ENDAN de plus en plus compromise.

La non-prolifération, un processus réussi

La prolifération nucléaire, tant redoutée par le président américain John F. Kennedy à l'aube de la création du TNP, n'est pas devenue une réalité, loin de là. Depuis son entrée en vigueur en 1970, si les tentatives (Iraq, Libye, Argentine, Brésil) visant à acquérir un arsenal nucléaire ont été multiples, toutes furent stoppées par des actions militaires, diplomatiques et démocratiques. L'Afrique du Sud, qui a acquis seule et secrètement la bombe, décida de renoncer unilatéralement à son arsenal pour intégrer le TNP. Quant aux anciennes républiques socialistes soviétiques (le Kazakhstan, la Biélorussie, l'Ukraine) détentrices d'arsenaux, avec le démantèlement de l'Union soviétique, elles rétrocédèrent leurs armes à la Russie. La victoire sur la prolifération nucléaire est donc bien réelle au regard des craintes exprimées il y a cinquante ans. Seuls Israël, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord sont parvenus à se doter d'un tel arsenal nucléaire.

Le cas iranien aurait pu venir troubler cette réussite, aucun accord n'étant encore signé en mai 2015. Toutefois, les différentes déclarations

(7) Hans M. KRISTENSEN / Robert S. NORRIS, « Global nuclear weapons inventories 1945-2013 », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2013.

(8) Ambassadeur du Mexique Juan Manuel Robledo, débat général, 27 avr. 2015.

(9) Tony de Brum, ministre des Affaires étrangères de la République des îles Marshall, débat général, 27 avr. 2015.

(10) Déclaration de l'ambassadeur H. E. Antonio de Aguiar Patriota, débat général, 28 avr. 2015.

faites par les acteurs (11) de la négociation sont allées dans le sens de l'apaisement et ont témoigné d'une volonté de réussite, comme l'illustrent les propos tenus par l'ambassadeur de France Jean-Hugues Simon-Michel : « *l'entente préliminaire sur les paramètres d'un accord avec l'Iran [...] est une étape importante. Il reste maintenant à transformer cette étape en un accord robuste, durable et vérifiable* ». La signature, le 14 juillet 2015, du *Joint Comprehensive Plan of Action* leur ont donné raison en mettant un terme définitif à douze années de crise internationale à ce sujet. Le TNP a donc été pleinement efficace en permettant de réduire la prolifération à son niveau le plus bas possible, créant de fait une attente encore plus grande de la part des ENDAN sur le premier pilier, comme l'a indiqué l'ambassadeur néo-zélandais Dell Higgie au nom de la New Agenda Coalition (12) : « *Alors que le pilier de la non-prolifération du Traité a bien fonctionné en limitant la prolifération horizontale des armes nucléaires et en renforçant les dispositions et obligations de non-prolifération [...], les engagements énoncés dans le pilier de désarmement du TNP restent non réalisés* » Par ailleurs, l'AIEA annonça que le protocole additionnel au TNP était signé par 146 Etats et entré en vigueur dans 125 d'entre eux, démontrant que cette norme devenait aussi de plus en plus universelle.

Le Traité réunissait 40 Etats à son entrée en vigueur, puis 178 lors de sa conférence de prorogation en 1995. L'adhésion de Cuba en 2002 porta à 188 ce chiffre, qui atteignit en 2015, avec l'adhésion de l'Autorité palestinienne, les 190. Le TNP est dès lors devenu un Traité quasi universel : n'y manquent qu'Israël, l'Inde et le Pakistan. Différentes délégations comme l'Iran, au nom du Mouvement des non-alignés, l'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis ont appelé ces Etats à rejoindre le TNP en tant qu'Etats non dotés (conformément à son article IX) et à mettre leurs installations nucléaires sous contrôle de l'AIEA. L'universalisation du TNP est en effet une volonté récurrente, même si elle a peu de chance de succès. Après un processus d'universalisation très dynamique dans les années 1990, depuis 2002, le nombre d'adhésions ne peut finalement qu'être proche de zéro. Hormis la création de nouveaux Etats (13), tout porte à croire que le nombre d'Etats signataires restera à 190, nulle perspective ne pouvant en effet, dans la décennie à venir, faire imaginer que les trois Etats dotés d'un arsenal nucléaire puissent adhérer à ce traité. Quant à la Corée du Nord, sa situation juridique au regard du TNP est loin d'être évidente.

LES JEUX DIPLOMATIQUES ET TACTIQUES DES DIFFÉRENTS ACTEURS

Le principe de discrimination étant dans l'ADN du TNP, il est logique, lors de ces semaines de négociations diplomatiques, de retrouver deux groupes

(11) Allemagne, Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Russie, avec la coordination de l'Union européenne et l'Iran.

(12) Afrique du Sud, Brésil, Egypte, Irlande, Mexique et Nouvelle-Zélande.

(13) Le Soudan du Sud, Etat créé en 2011, n'est pas membre du TNP.

d'Etats, les « *have* » et les « *have not* ». Evidemment, cette distinction est assez grossière car, au « *have* » dont le P5 est l'élément central, se rajoutent généralement tous les Etats couverts par l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), ainsi que certains Etats abrités par le parapluie nucléaire américain. Au sein des « *have not* », cette 9^e Conférence a vu se créer un nouveau groupe, promoteur de la dimension humanitaire, capable de s'opposer fermement au P5. Enfin, inclassable car ne représentant pas un Etat, la société civile joua un rôle de lobbyiste très actif.

L'action du P5

Le rôle principal d'une RevCon est de renforcer la crédibilité et la pertinence du Traité, notamment en analysant les engagements réalisés depuis la Conférence précédente. Le document final de 2010, accepté par consensus, comporte ainsi un plan d'action de 64 mesures, dont 22 portent sur le pilier « désarmement nucléaire ». Parmi ces dernières, il faut noter que le P5 était très attendu sur la mesure n°3, qui stipule que « *les Etats dotés se doivent de redoubler d'efforts pour réduire et, à terme, éliminer tous les types d'armes nucléaires par des mesures unilatérales, bilatérales, régionales et multilatérales* » et la n°5, qui demande aux « *Etats dotés [...] de progresser rapidement vers une réduction globale du stock mondial de tous les types d'armes nucléaires [...], de réduire encore le rôle et l'importance des armes nucléaires dans tous les concepts, doctrines et politiques militaires et de sécurité* ».

Malgré l'absence de preuve concrète du respect de cette mesure, Li Baodong, vice-ministre des Affaires étrangères chinois, indiqua que son pays, « *fervent champion pour le processus de désarmement nucléaire, défend l'interdiction complète et la destruction totale des armes nucléaires et a fidèlement rempli ses obligations en matière de désarmement nucléaire dans le cadre du traité* ». En ce qui concerne les quatre autres acteurs, une partie des ENDAN estime que la mise en œuvre de cette mesure est peu crédible, ainsi que le souligne le Brésil : « *ces dernières années, toutes les informations disponibles sur les programmes nucléaires des Etats dotés d'armes ne signalent aucune intention de s'en débarrasser dans un avenir proche* ». D'autre part, même si une diminution des arsenaux existe, elle est peu lisible. Par exemple si l'engagement, en 2008, du président français Nicolas Sarkozy (14) de parvenir « *à moins de 300 têtes nucléaires* », est effectif en 2011, est-ce une action à mettre au profit de la mesure n°3 ou doit-elle en être exclue car prise avant 2010 ? Le P5 tient à souligner son implication dans le désarmement : sa déclaration commune du 30 avril, lors du débat général, énonce que « *la course aux armements nucléaires de la Guerre froide a pris fin. Les stocks mondiaux d'armes nucléaires sont à leur niveau le plus bas depuis plus d'un demi-siècle, c'est un résultat sans précédent des efforts de la part des Etats dotés d'armes nucléaires. Lorsqu'il*

(14) Président Nicolas Sarkozy, Présentation du SNLE Le Terrible, Cherbourg, 21 mars 2008.

sera pleinement opérationnel, le nouveau traité START se traduira par le plus petit nombre d'armes nucléaires déployées aux Etats-Unis et par la Russie depuis les années 1950 ». Pour le P5, le processus de désarmement ne peut être que progressif, selon une démarche dite « étape par étape », et doit préserver la sécurité et la stabilité stratégique mondiales.

La transparence et la confiance entre tous les Etats parties étant essentielles pour engager et assurer un processus de désarmement, le document final de 2010 comportait deux mesures très spécifiques sur ce sujet : la n°20, qui demande aux « *Etats parties* [de] *présenter régulièrement des rapports* » nationaux sur la mise en œuvre du plan d'action de 2010, et la n°21, qui mentionne « *que tous les Etats dotés sont encouragés à adopter dans les meilleurs délais un formulaire unique de notification* ». Dans cette optique, il faut retenir que chaque Etat a bien publié son rapport national.

Le P5 est parvenu, après quatre années de travail, à publier le « *Glossaire du P5 sur les termes-clefs dans le domaine nucléaire* » (15). Réalisé sous la direction de la Chine, ce glossaire a été présenté pour « *accroître la compréhension et la confiance mutuelles au sein du P5 et faciliter les discussions avec les Etats non dotés de l'arme nucléaire* ». Toutefois, les réactions positives furent assez faibles, sans doute car « *les termes et définitions du glossaire ne sauraient engager juridiquement ou politiquement un Etat ou le P5 et ne préjugent en rien de leurs positions dans les discussions en cours ou de futurs accords internationaux et autres instruments juridiques* » (16). Malgré ce peu d'enthousiasme, il faut relever que ce résultat est une des conséquences directes du processus diplomatique de rencontre du P5 mis en place à partir de 2009. La déclaration commune en fait d'ailleurs état : « *Depuis que le Royaume-Uni a lancé le processus du P5 en 2009, nous avons tenu six conférences pour favoriser le dialogue, la transparence et des approches communes pour le renforcement du TNP* ».

L'initiative humanitaire

Il existe un certain nombre de groupes au sein des ENDAN : la Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI), le Mouvement des non-alignés (NAM), la New Agenda Coalition (NAC). Il faut désormais également compter avec le groupe porteur de l'« Initiative humanitaire ». La dimension du désarmement nucléaire humanitaire n'est pas nouvelle (17), comme le montre la première session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement (SSOD-1, 1978), qui souligna que « *les armes nucléaires représentent le plus grand danger pour l'humanité et pour la survie de la civilisation* ». Cependant, jamais ce sujet n'avait été de manière aussi forte au centre des débats et des délibérations du désarmement nucléaire. Constitué peu à peu depuis la RevCon de 2010, le groupe porteur

(15) Cf. le site Internet www.china-un.org/eng/chinaandun/disarmament_armscontrol/npt/P020150429800995728299.pdf.

(16) *Id.*

(17) Cf. également la première résolution passée par l'Assemblée générale le 24 janvier 1946.

de l'Initiative humanitaire a la particularité d'être le plus important et de recouper des Etats du NPDI, du NAM et du NAC. Il a commencé à prendre forme lors de la première session du Prepcom (mai 2012), avec la déclaration de la Suisse, au nom de 16 Etats, sur « *la dimension humanitaire du désarmement nucléaire* » (18). Le nombre d'Etats soutenant cette démarche augmente pour s'imposer de manière répétitive dans toutes les enceintes des Nations Unies : Prepcom, Conférence du désarmement, Assemblée générale, Première commission. Par rapport à la Prepcom de mai 2013, c'est ainsi le double du nombre d'Etats qui ont souscrit à la déclaration sud-africaine sur « *L'impact humanitaire des armes nucléaires* ». Evidemment, avec les trois conférences sur l'impact humanitaire des armes nucléaires, ce groupe a vu sa cohésion se renforcer et des Etats-clefs se manifester plus ouvertement, comme l'a montré la Suède à travers un document de travail (19) et la déclaration de sa ministre des Affaires étrangères, Margot Wallström, lors du débat général : « *Cette prise de conscience [des conséquences catastrophiques] a conduit à un engagement accru à travers l'initiative humanitaire. Nous devons maintenant employer ce large engagement pour obtenir des soutiens et pour faire pression pour des résultats concrets dans le domaine du désarmement* ». Deux organisations régionales majeures ont également montré leur appartenance à ce groupe dans leur déclaration au débat général, l'ASEAN (20) mentionnant favorablement les trois conférences humanitaires et la CELAC (21) indiquant que « *l'impact humanitaire a soulevé de graves préoccupations* » et choisissant de reprendre une partie du message du Pape (22) prononcé à la Conférence de Vienne.

Sebastian Kurz, ministre des Affaires étrangères de l'Autriche, lit ainsi une déclaration sur « *les conséquences humanitaires catastrophiques des armes nucléaires* » au nom de 159 Etats, portant le message clair qu'aucun Etat ou organisation internationale ne pourra répondre à l'urgence humanitaire immédiate provoquée par la détonation d'une arme nucléaire ou même fournir une assistance adéquate aux victimes. En conséquence, est considéré que « *la seule façon de garantir que les armes nucléaires ne seront jamais utilisées de nouveau est de parvenir à leur élimination totale. Tous les Etats partagent la responsabilité d'empêcher l'utilisation des armes nucléaires, d'empêcher leur prolifération verticale et horizontale et de réaliser le désarmement nucléaire, notamment par la réalisation des objectifs du TNP* ».

(18) www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmamentfora/npt/prepcom12/statements/2May_IHL.pdf.

(19) NPT/CONF.2015/WP.30, Document de travail sur l'impact humanitaire des armes nucléaires.

(20) L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, créée en 1967, regroupe un total de 10 Etats.
 (21) La Communauté d'Etats latino-américains et caraïbes, créée en 2010, regroupe un total de 33 Etats d'Amérique latine et de la communauté caribéenne.

(22) Cf. le site Internet www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/vienna-2014/8Dec_Pope.pdf.

Face à ce groupe, il convient de noter une confrontation avec un groupe de « 26 » Etats, membre de l'Alliance atlantique ou sous protection du parapluie nucléaire des Etats-Unis. Ces « 26 » ne remettent pas en question « *les horribles conséquences pour l'humanité qui résulteraient d'une détonation d'une arme nucléaire ou d'une attaque terroriste utilisant des matériaux fissiles* », mais ils n'entrevoient la fin de cette menace que par une mise en œuvre d'une démarche de désarmement dite « étape par étape » – selon le précepte du P5 – et seulement si « *les conditions qui faciliteraient cette importante réduction des arsenaux nucléaires* » sont réunies. Soit un processus à l'opposé de celui porté par les « 159 », pour lesquels « *la seule façon de garantir que les armes nucléaires ne seront jamais utilisées de nouveau est leur totale élimination* », c'est-à-dire un processus direct et rapide.

LE(S) DRAFT(S)

Il pourrait être tentant de ne pas porter d'attention aux versions précédentes du *draft* final, proposé le 22 mai. Cependant, l'évolution de ce texte permet de mieux comprendre les positions, les oppositions des acteurs, comme la raison de l'absence de consensus.

Un draft final très faible

Sans commune mesure, c'est sur le pilier I que les évolutions entre les différents *drafts* ont été les plus marquantes. La première version (8 mai) fut clairement issue des mains du groupe « Initiative humanitaire ». Le texte stipule ainsi que l'*Austrian Pledge* (l'Engagement de l'Autriche) est le fait d'une majorité d'Etats qui estiment nécessaire d'établir « *un cadre juridique pour la pleine mise en œuvre de l'article VI* ». L'absence de concertation du P5 est certainement à l'origine de ce *draft* trop « pro-désarmement ». Cette situation s'inverse avec les versions suivantes et le *draft* final du 22 mai, dans lequel on ne trouve plus de référence à la date de 2020 pour « *éliminer les armes nucléaires de leur doctrine de sécurité et abandonner les concepts et politiques qui prévoient l'utilisation d'armes nucléaires en premier* ». Malgré le rappel que l'extension indéfinie du TNP ne signifie pas la possession indéfinie d'armes nucléaires par les Etats dotés (paragraphe 133) ou encore la reconnaissance de l'apport des trois conférences humanitaires face aux conséquences de toute utilisation d'armes nucléaires (paragraphe 137), ce document sur le pilier I est globalement assez faible. Ainsi, on peut être surpris de lire (paragraphe 130) que « *la Conférence prend note de la réaffirmation déclarée par la Chine de maintenir ses capacités d'armes nucléaires au niveau minimum requis pour sa sécurité nationale* ». Alors même que la Chine est le seul Etat à augmenter son arsenal nucléaire, cette phrase vient tout simplement justifier ce fait et les futurs accroissements de l'arsenal chinois au cas où Pékin estimerait que sa sécurité nationale

est atteinte... Une phrase glissée entre les mentions des actions réelles de désarmement prises respectivement par le Royaume-Uni et la France.

Alors que nombre d'ENDAN souhaitaient accentuer la problématique de la modernisation en indiquant ce mot, le P5 va obtenir que soit simplement inscrit que « *la Conférence prend note de la préoccupation des Etats non dotés face au développement de nouveaux types d'armes nucléaires* » (paragraphe 132). Sans doute la marque de la capacité du P5 à avoir « affaibli » le sens même de la dimension humanitaire du désarmement se lit-elle dans le paragraphe 138, qui évoque les « *différentes déclarations conjointes portant sur la dimension humanitaire des armes nucléaires* » émises par l'Autriche au nom de « 159 » Etats et par l'Australie au nom de « 26 » Etats. Les réflexions portées par ces deux textes sont opposées. La première rappelle les conclusions d'Oslo, Nayarit et Vienne sur les risques des armes nucléaires, tandis que la seconde ne prend pas acte du danger d'un accident nucléaire, une hypothèse ignorée par le P5. Il est rappelé que tous les Etats parties doivent suivre et appliquer les mesures prises dans les documents finaux de 1995, 2000 et de 2010, dans le paragraphe 154. Cet item, qui pointe 19 alinéas, a été lui aussi amendé, au cours des différents *drafts*, en faveur du P5. Il a ainsi été préféré, à l'alinéa 6, l'expression « *réductions rapides* » plutôt qu'« *élimination* ». Le point suivant note qu'il faut « *réduire davantage le rôle et l'importance des armes nucléaires* » et non plus « *réduire de manière substantielle ou éliminer le rôle et l'importance des armes nucléaires* »...

Deux mesures sont toutefois à relever dans ce paragraphe, placé sous la référence spécifique de l'article VI. L'alinéa 11, qui prévoit la présentation en 2017 et en 2019, d'un rapport par les Etats dotés sur les progrès réalisés en matière de désarmement. Une obligation qui permettrait ainsi de juger de leur action ou inaction. Le dernier alinéa (19) recommande quant à lui que « *L'Assemblée générale des Nations Unies crée à sa soixante-dixième session un groupe de travail à composition non limitée chargé d'identifier et d'élaborer des mesures efficaces pour la pleine mise en œuvre de l'article VI, y compris les dispositions juridiques et autres modalités [...] pour la réalisation et le maintien d'un monde sans armes nucléaires* ».

L'absence de consensus

La présidente de la Conférence, T. Feroukhi, convoqua l'ensemble des Etats parties le 22 mai pour présenter le projet de document final. Comme il le fut redouté, ce dernier ne fut pas adopté. Compte tenu de la faiblesse du document proposé, le refus aurait pu venir d'Etats appartenant au groupe de l'« Initiative humanitaire ». D'ailleurs, la directrice de l'organisation non gouvernementale (ONG) Reaching Critical Will, Ray Acheson, appela à refuser ce texte au motif que « *ne pas l'accepter ne serait pas un acte d'obstruction. Ce serait un acte de leadership courageux par des gouvernements qui croient que les armes nucléaires sont injustes, indéfendables, horribles, catastrophiques, des armes de terreur* ».

inacceptables » (23). Réaliste ou aveu de faiblesse politique, aucun de ces ENDAN n'a osé poser un tel acte. Le refus est venu en fait des Etats-Unis, du Canada et du Royaume-Uni.

Rose Gottemoeller, sous-secrétaire d'Etat américaine chargée du contrôle des armements et de la sécurité internationale, a ainsi expliqué : « *nous étions prêts à avaliser un consensus sur toutes les autres parties du projet de document final portant sur les trois piliers du Traité. Malheureusement, les éléments de langage concernant la tenue de la Conférence visant à l'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient ne sont pas compatibles avec nos objectifs politiques de longue date* » (24). L'ambassadeur britannique Matthew Rowland de son côté a déclaré : « *Nous sommes déçus de ne pas pouvoir finalement nous joindre au consensus sur le document final. Je devrais noter en particulier que nous sommes déçus que nous ne puissions pas trouver de terrain d'entente sur la façon d'accomplir des progrès sur la zone du Moyen-Orient. Cette seule question a été un obstacle pour nous.* » Quant à Elissa Goldberg, représentante du Canada, elle assura qu'il « *n'y a[vait] pas de consensus possible* » car le processus de Conférence sur les armes de destruction massive au Moyen-Orient ne répond pas aux préoccupations de tous les Etats de la région, y compris d'Israël, ajoutant que « *la proposition de fixer une date pour cette Conférence qui n'aurait pas pu être repoussée ne semble pas viable* ».

Les paragraphes 164 à 172 portent sur la mise en œuvre de la résolution sur le Moyen-Orient de 1995. Ils ont été principalement écrits et portés par l'Egypte. Est ainsi réaffirmée la résolution prise en 1995, qui « *reste valable jusqu'à ce que son but et ses objectifs [soient] atteints* », et sont rappelés les buts et les objectifs acceptés par les Conférences d'examen de 2000 et de 2010. Est regretté le fait que n'ait pas eu lieu, en 2012, une conférence sur le Moyen-Orient et réaffirmé « *qu'il est nécessaire de redoubler les efforts* » visant à sa réalisation à une date rapprochée. Le paragraphe 169 (11 alinéas) relève « *le soutien massif exprimé par les Etats parties à convoquer une conférence* » au sujet de cette Zone, mais surtout « *charge le Secrétaire général des Nations Unies de convoquer une conférence, associant ou non tous les Etats de la région, sur le lancement de négociations visant à créer une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, au plus tard pour le 1^{er} mars 2016* ». Ce qui est rejeté par ces trois Etats est donc la formulation de ce paragraphe 169, dont le mandat est bien plus exigeant que celui de 2010. Les Etats-Unis ont d'ailleurs vivement critiqué ce choix égyptien de ne pas vouloir renoncer à des conditions « *irréalistes et inapplicables* ». Il faut noter que le positionnement des Etats-Unis (25) est à mettre en perspective avec celui qu'ils avaient pris en 2010 – ils avaient alors ignoré l'opposition d'Israël aux termes utilisés au sujet d'une ZEAN/

(23) Ray ACHESON, « Editorial: Ya basta! It's all about the ban », *NPT News in Review* n°16, 2015.

(24) Rose GOTTEMOELLER, « Remarks at the 2015 Nuclear Non Proliferation Treaty Review Conference », 22 mai 2015.

(25) Peter CRAIL, « NPT parties agree on Middle East meeting », *Arms Control Today*, 2010.

ZEADM et passé un compromis avec l'Égypte. Cette fois Washington s'est clairement rangé du côté d'Israël.

Si on écarte le sujet de la ZEAN/ZEADM, les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni étaient donc prêts à valider ce document à en croire leurs différentes déclarations. Une question reste alors en suspens : que se serait-il passé s'ils n'avaient pas apposé leur veto ? D'autres délégations se seraient-elles opposées à l'adoption du projet de document final ? Pour Tariq Rauf, « *ce rejet a été reçu par les ENDAN avec des soupirs imperceptibles de soulagement, le projet de document final étant perçu comme beaucoup trop faible sur le front du désarmement nucléaire* » (26), de sorte qu'ils ont ainsi évité de déposer leurs propres objections...

Le rôle d'Israël dans cette absence de consensus

Israël n'est pas membre du TNP et n'a jamais reconnu disposer d'un arsenal nucléaire. Sa politique d'opacité est définie à travers sa doctrine de l'ambiguïté nucléaire, en vertu de laquelle aucun dirigeant de cet État ne confirme ou n'infirme les informations faisant état de la possession d'un arsenal atomique. Vingt années après avoir participé à la Conférence d'examen de 1995, Israël fut à nouveau présent à titre d'observateur. Cette participation ne se limita pas à faire acte de présence, puisqu'il faut noter le dépôt d'un document intitulé « Dialogue régional au Moyen-Orient » (27). Cette attitude est donc pleinement différente de celle de 1995 : à ce moment-là, cet État ne cessa de critiquer la RevCon, ainsi que l'accord sur le fait que se tienne une réunion en vue d'une conférence au sujet d'une ZEAN/ZEADM. Le jeu diplomatique israélien fut intense au cours de ce mois de mai 2015 pour obtenir ce résultat auprès de ses alliés, ce dont Tel-Aviv ne se cacha pas, saluant « *les efforts de l'équipe américaine à la Conférence d'examen des parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à New York* » (28).

Les critiques émanant de nombreuses délégations furent vives à l'encontre des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni, lesquels furent accusés de défendre les intérêts d'un État non partie au TNP. « *L'échec sur le Moyen-Orient nous laisse dans une situation perverse* », déclara l'Afrique du Sud, car « *un État qui est en dehors du traité a des attentes de notre part et s'attend à ce que nous jouions avec des règles qu'il ne jouera pas et auxquelles il ne se soumettra pas lui-même* ». L'Égypte regretta profondément ce blocage et insista sur le message négatif que cela envoyait vis-à-vis de la résolution de 1995 : « *c'est un jour triste pour le TNP et un triste jour pour la résolution sur le Moyen-Orient* ». Le NAM, via l'Iran, s'est dit très surpris de voir deux dépositaires du TNP bloquer le consensus de la conférence « *pour sauvegarder l'intérêt d'un certain État non partie*

(26) Tariq RAUF, « The 2015 NPT Review Conference: setting the record straight », SIPRI, 15 juin 2015.

(27) NPT/CONF.2015/36, « Vers un dialogue régional au Moyen-Orient : le point de vue israélien ».

(28) Israel Ministry of Foreign Affairs, « PM Netanyahu speaks with US secretary Kerry », 24 mai 2015.

qui a mis en danger la paix et la sécurité de la région en développant un programme d'armement nucléaire et en ne plaçant pas ses installations sous les garanties de l'AIEA ».

L'ÉCHEC EST OFFICIEL, MAIS UN « *OUTCOME* » EST BIEN PRÉSENT !

L'évidence veut que l'absence de consensus soit un coup porté au régime global du TNP. De nombreux commentateurs aiment à dire que, selon une règle non écrite, toute réussite d'une conférence du TNP devrait être suivie par un échec. Cette réflexion est trop simpliste, car elle impliquerait le respect complet des plans d'actions obtenus ; surtout, elle exclut l'action du groupe de l'« Initiative humanitaire » et l'engagement de ses membres à « *combler le vide juridique* » qui existerait dans ce traité.

L'échec de la 9^e Conférence

Il est classiquement assez simple de pouvoir qualifier une conférence d'examen d'échec ou de réussite : si le consensus est obtenu, alors un document final va guider les Etats pour les prochaines années. Depuis 1995, date de la Conférence de prorogation, les RevCon de 2005 et de 2015 se sont terminées sans accord, à la différence de celles de 2000 et de 2010. Ces succès ont-ils été pour autant des réussites complètes ? Et à quoi bon obtenir un consensus s'il est faible et non respecté (29) ? Ainsi, *quid* des engagements pris sur la création d'une ZEAN/ZEADM dans les différents documents de 1995, de 2000 et de 2010 ? De même, concernant le pilier « désarmement », les puissances nucléaires n'ont pas réalisé une multitude de leurs engagements (transparence, diminution du rôle des armes nucléaires dans les doctrines et les politiques militaires et de sécurité...). Certains ne pourront même plus être tenus, tel le point 7 des 13 étapes (30) du document final de 2000. Par conséquent, c'est bien plus le respect des engagements que la réussite de l'adoption d'un document final qui est le signe de la réussite totale d'une Conférence d'examen.

Cependant, l'échec d'une RevCon, ne veut pas dire pour autant que les Etats parties se retrouvent dans un *no man's land*. Non, ils conservent des obligations. D'ailleurs, devant l'annonce des Etats-Unis, du Canada et du Royaume-Uni, la France a ainsi tout de suite tenté de rassembler autour du document final de 2010, rappelant, dès le 11 juin, à la Conférence du désarmement que « *le plan d'action du TNP adopté par consensus en 2010 [...] demeure valide et pertinent. La France estime que ce plan d'action demeure notre feuille de route* » (31). Une seule certitude : si on reste sur une

(29) Henrik SALANDER, « Reviewing a review conference: can there ever be a successful NPT RevCon? », *European Leadership Network*.

(30) Les Etats-Unis devaient préserver et renforcer le Traité sur les missiles antimissiles balistiques. Deux ans plus tard, ce Traité fut dénoncé par Washington en 2002.

(31) Jean-Hughes SIMON-MICHEL, « Réunion informelle sur le désarmement nucléaire », Conférence du désarmement, 11 juin 2015.

définition classique de l'échec d'une RevCon, cela créait une pression sur les Etats. Jamais à ce jour deux Conférences n'ont subi une telle situation ; si tel était le cas, le TNP serait gravement atteint dans sa légitimité et sa pertinence. C'est ce qui explique sans doute que, par le passé, des consensus – même faibles – ont été obtenus de peur de voir l'ensemble du régime vaciller.

« *The real outcome of the NPT* » !

Si de nombreuses délégations se sont exprimées pour regretter l'absence de consensus, ne peut être ignorée une avancée concrète et significative du groupe de l'« Initiative humanitaire », que l'ambassadeur autrichien Alexander Kmentt a présenté comme suit au nom de 50 Etats : « *Les Etats non dotés d'armes nucléaires sont aujourd'hui plus habilités à exiger que leurs préoccupations de sécurité soient prises en considération sur une base égale. [...] Les échanges de vues dont nous avons été témoins au cours de ce cycle d'examen démontrent qu'il existe un large fossé qui se présente dans de nombreux aspects fondamentaux sur ce que doit signifier le désarmement nucléaire. Il y a un décalage avec la réalité, un manque de crédibilité, un espace de confiance et un écart moral. Nous appelons tous les Etats parties au TNP [...] à identifier et à appliquer des mesures efficaces pour combler le vide juridique pour l'interdiction et l'élimination des armes nucléaires et nous nous engageons à coopérer pour atteindre cet objectif* ». Cette déclaration s'appuie directement sur l'*Austrian Pledge – Engagement autrichien* (32) présenté au départ au nom seul de l'Autriche à la 3^e conférence sur l'impact humanitaire à Vienne. Ce texte se fixe comme objectif principal d'étendre l'impératif humanitaire dans toutes les enceintes des Nations Unies, d'encourager les Etats parties au TNP à réaffirmer leur engagement en faveur de ce traité et de proposer un programme de travail pour réfléchir sur la manière de combler le vide juridique existant sur les armes nucléaires. L'Autriche ne précise pas la voie juridique à suivre, laissant la porte ouverte à un « *Ban Treaty* » comme à une Convention sur les armes nucléaires pour rassembler le plus de soutien. 70 Etats soutenant déjà cet engagement – en partie grâce à un *lobbying* actif de l'ICAN (Campagne internationale pour abolir les armes nucléaires) – le jour de l'ouverture de la RevCon, l'Autriche décida, le 18 mai, de renommer son texte *Humanitarian Pledge – Engagement humanitaire* afin de lui donner une portée internationale, ce qui permis d'atteindre le chiffre de 107 Etats (33) le jour de clôture de la RevCon.

L'engagement de ces 107 Etats est un résultat réel pour faire avancer le désarmement nucléaire, ainsi que l'a souligné l'Irlande : « *Les paramètres de notre discussion sur le désarmement nucléaire ont changé pour toujours. Telle est la nouvelle réalité.* » C'est là la traduction directe de l'initiative

(32) Cf. le site Internet icanfrance.org/lengagement-autrichien/.

(33) La liste complète et actualisée des Etats signataires est disponible sur le site Internet www.icanw.org/pledge/.

humanitaire qui, menée depuis 2010, ouvre des perspectives de travail multiples, comme le souligne la Suède : « *Nous sommes impatients de travailler avec des partenaires pour faire avancer ce travail par toutes les voies et canaux possibles, dans et hors du système des Nations Unies [pour garantir que des résultats concrets puissent être obtenus.* »

* *
*

Cette 9^e RevCon semble être une synthèse des trois dernières conférences d'examen. En 2000, la RevCon « s'était achevée par un document final consensuel, *inattendu et ambigu* » (34) ; puis, malgré une crise difficile de prolifération (2000-2005) et un échec, le TNP avait atteint « *un point d'équilibre* (35) » en 2005, avant d'obtenir un succès en 2010 qui a été « *jugé franc ou relatif* » (36), chacun semblant alors avoir au moins éprouvé un sentiment de soulagement. En 2015, tous les Etats parties ont eu la volonté de conserver cet instrument au risque de voir naître un document final très faible, mais ont échoué devant l'absence de consensus, provoquant une réelle « révolte » d'Etats pour faire avancer juridiquement l'interdiction et l'élimination des armes nucléaires. L'Irlande souligna bien cet état des lieux dans son intervention du 22 mai : « *80% des Etats parties au TNP acceptent l'objectif d'élimination totale des armes nucléaires et l'obligation de ne jamais les utiliser* ». Si l'échec de la RevCon est à retenir, on ne peut faire l'impasse sur le résultat qu'est la naissance d'un groupe composé d'au moins 107 Etats engagés à « *combler le vide juridique* ».

Par conséquent, l'échec de cette RevCon laisse le plan d'action de 2010 comme guide unique pour la période quinquennale 2015-2020. Au vu de la faible mise en œuvre des mesures de désarmement de ce plan ou encore des politiques de dissuasion menées par les Etats dotés, le groupe de l'« Initiative humanitaire » s'interroge sur la réalité du pilier « désarmement nucléaire » qui semble être dans un état de mort clinique. Si on ajoute à cela l'incompréhension entre EDAN et ENDAN au sujet de cette dimension humanitaire et l'impossibilité à mettre en œuvre la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient, l'instrument TNP risque de devenir l'égal de la Conférence du désarmement : un forum bloqué. Enfin, il faut relever que la crédibilité du Traité fut aussi atteinte par l'influence d'un Etat non partie, en l'occurrence Israël, qui a créé une « *situation perverse* » pour l'Afrique du Sud. En outre, le P5 continue de « *croire qu'une approche progressive, étape par étape, est la seule option pratique pour faire des progrès vers le désarmement nucléaire, tout en préservant la sécurité et la stabilité stratégique mondiale* ». Une politique qui est largement décriée

(34) Camille GRAND, « La Conférence d'examen 2000 du TNP et l'avenir du régime de non-prolifération nucléaire », *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001.

(35) 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.

(36) Benjamin HAUTECOUVERTURE, « La 8^e Conférence d'examen du Traité de non-prolifération des armes nucléaires : Quel succès ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XII, 2011.

par des ENDAN : le Brésil la compare ainsi à une impasse s'apparentant au paradoxe de Zénon, soit « *un mouvement en avant impossible* » ; cette approche a donc échoué, selon cet Etat, à répondre à l'attente initiale créée par le TNP (37), c'est-à-dire aller vers un monde sans armes nucléaires.

Tout comme il existe un résultat à cette RevCon, le *draft* final du 22 mai propose des perspectives, telle la création d'un groupe de travail à composition non limitée (paragraphe 154.19), qui peut être un moyen de réactiver le dialogue sur le désarmement nucléaire – au sein d'une instance onusienne – et de remettre cette machinerie en ordre de marche. L'Assemblée générale (38) des Nations Unies a décidé de créer un tel groupe (39) pendant l'année 2016, en vue de faciliter la préparation de la première Prepcom d'avril 2017 (Vienne) et ainsi de trouver une voie nouvelle pour parvenir à relancer totalement le TNP, car le prochain cycle quinquennal, qui sera très symbolique, puisqu'il sera celui de la 10^e Conférence d'examen, ne pourra admettre d'échec.

(37) Oliver MEIER, « The 2015 NPT Review Conference failure implications for the nuclear order », *Stiftung Wissenschaft und Politik*, oct. 2015.

(38) Jean-Marie COLLIN, « Traité de non-prolifération nucléaire : l'échec de 2015 mènera-t-il au succès de la Première Commission ? », Rapport du GRIP, 2015/4.

(39) Résolution L13 intitulée « *Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire* ».