

LA SEPTIÈME CONFÉRENCE D'EXAMEN DU TNP

UNE ETAPE DANS UNE CRISE DE RÉGIME?

PAR

ETIENNE DE GONNEVILLE¹

Principal instrument de la gestion internationale de l'atome, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) traverse une période difficile de son histoire : blocage du processus d'universalisation, crises de prolifération nucléaire (Iran, Libye, Corée du Nord), découverte de réseaux clandestins de trafic de matières et technologies nucléaires, prise de conscience du risque terroriste, frustration de certains Etats parties à l'égard de la manière dont le Traité est mis en œuvre. Ces crises et ces doutes, conjugués aux interrogations sur l'avenir du désarmement multilatéral et sur la non-prolifération, faisaient de la septième Conférence d'examen du Traité un événement attendu. Celle-ci s'est achevée le 27 mai 2005, après un mois de travaux, sans accord sur un document final de substance et sans avoir pu se prononcer sur les problématiques qui lui étaient soumises.

Certains ont vu dans le déroulement de la Conférence d'examen du TNP de 2005 la confirmation des symptômes d'une crise beaucoup plus profonde du régime de non-prolifération. Arrivé à maturité à la fin des années 1990, le régime fondé sur le TNP donnerait désormais des signes d'effritement, après une accumulation de difficultés et un blocage des mécanismes institutionnels prévus pour y faire face. En ouvrant la Conférence, le 2 mai 2005, le secrétaire général des Nations Unies avait lui-même mis en garde les Etats parties : «*la faillite des régimes internationaux ne résulte pas d'une violation unique [...]. Elle est la conséquence de nombreuses violations qui s'accumulent jusqu'au moment où le fossé entre les promesses et les résultats devient impossible à combler*»².

Si le TNP demeure un instrument incontesté d'organisation de la sécurité collective, il est parvenu aujourd'hui à un point d'équilibre. Les difficultés de la Conférence d'examen de 2005 ont confirmé la précarité de cette situation. La fragilisation du Traité qui pourrait en résulter nécessite de nouveaux efforts de gestion des crises de prolifération et de reconstruction de la confiance.

LE TNP A UN POINT D'EQUILIBRE

Trois éléments principaux participent aujourd'hui de cette situation d'équilibre : l'héritage de trente-cinq années de maîtrise effective de la prolifération nucléaire, l'apparition de menaces pour la pérennité du Traité alors que son universalisation n'est pas achevée et le développement du débat sur le renforcement du régime de non-prolifération.

La maîtrise de la prolifération nucléaire

Signé le 1^{er} juillet 1968 par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS (Etats dépositaires), le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires est entré en vigueur le 5 mars 1970. Issu de réflexions menées dans les années 1960³, il part de l'hypothèse que, loin d'être stabilisatrice, la prolifération du nombre d'acteurs nucléaires augmente le risque d'emploi effectif de l'arme et de guerre nucléaire. La période de négociation suit de peu la crise de Cuba et les expérimentations française et chinoise.

Le TNP se veut une photographie de la géographie nucléaire militaire au 1^{er} janvier 1967. Il organise des relations de confiance entre «Etats dotés d'armes nucléaires» ou EDAN – ayant procédé à une explosion nucléaire avant cette date⁴ – et «Etats non dotés d'armes nucléaires» ou ENDAN. Il se donne pour vocation d'empêcher la prolifération nucléaire au-delà du cercle restreint des cinq EDAN de 1967 (Etats-Unis, Russie, France, Royaume-Uni, Chine) et de

¹ Diplomate, membre de la délégation française à la 7^e Conférence d'examen du TNP. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

² Disponible sur le site Internet www.un.org/events/npt2005/statements.html.

³ Sur l'historique du TNP, cf. notamment *NPT Briefing Book*, Mountbatten Centre / Centre for Nonproliferation Studies, avr. 2005.

⁴ Art. 9 alinéa 3 du Traité.

mettre fin à la course aux armements entre les EDAN eux-mêmes. Les ENDAN ont, eux, un triple intérêt à adhérer au Traité : avoir l'assurance que la détention d'armes nucléaires restera limitée à cinq acteurs clairement identifiés – art. 1, 2 et 3 –, recevoir un droit d'accès à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques – art. 4 – et faire peser des obligations de désarmement nucléaire sur les EDAN – art. VI, qui impose à tous un objectif de désarmement général et complet.

A son entrée en vigueur, le Traité ne réunit que 40 Etats. Lors de la Conférence d'examen de 1990, juste après la chute du mur de Berlin, ils sont 138 et 178 en 1995. En 2002, après l'adhésion de Cuba, ce chiffre est porté à 188, faisant du TNP un Traité presque aussi universel que la Charte des Nations Unies. Certains pays ont renoncé à des programmes nucléaires à vocation militaire avant d'y adhérer⁵, démentant ainsi les hypothèses largement répandues sur le caractère inévitable de la prolifération. Prorogé en 1995 pour une durée illimitée⁶, le TNP a, en trente-cinq années d'existence, fait la preuve qu'il constituait un élément essentiel du maintien de la paix et de la sécurité internationales – et donc de l'organisation d'un système efficace de sécurité collective. Il a effectivement freiné la prolifération des armes nucléaires dans le monde.

L'apparition de menaces contre la pérennité d'un Traité à l'universalité inachevée

L'absence d'universalité qualitative est la première difficulté à laquelle le Traité, qui a «*essentiellement une vocation universelle*»⁷, doit aujourd'hui faire face. Le processus d'universalisation du TNP, très dynamique dans les années 1990, ne progresse plus depuis 2002 et n'offre plus de perspectives à moyen terme. Ce faisant, la communauté des Etats parties au TNP laisse de côté des acteurs désormais majeurs de l'équilibre nucléaire militaire. Trois Etats significatifs n'ont en effet jamais adhéré au Traité : l'Inde, le Pakistan et Israël. Le premier l'a toujours considéré comme un Traité discriminatoire, les deux autres lient une éventuelle adhésion à l'amélioration des conditions de la sécurité régionale. Depuis les explosions indiennes et pakistanaïses de mai 1998, Islamabad et New Delhi revendiquent un statut de «puissance nucléaire». Israël s'en tient, lui, à une posture de dissuasion virtuelle, mais sa situation n'est dans les faits guère différente au regard du Traité. Or, comme l'a notamment rappelé le Conseil de sécurité⁸, ces trois pays ne peuvent adhérer au Traité qu'en tant qu'Etats non dotés. Le blocage de l'universalisation est une donnée de plus en plus difficile à gérer au sein des enceintes d'examen du Traité, les projets de création d'un statut spécial pour les Etats hors TNP⁹ revêtant bien entendu un caractère inacceptable pour les ENDAN qui ont, eux, renoncé à l'option militaire.

Les années qui ont précédé la Conférence d'examen de 2005 ont été marquées par l'apparition de crises endogènes, liées à la violation (*non compliance*) par des Etats parties des obligations de non-prolifération établies par le Traité. A l'été 2002, des révélations d'opposants en exil ont permis de mettre au jour un programme clandestin de production de matières fissiles en Iran – Etat partie depuis 1970. En janvier 2003, la Corée du Nord – Etat partie depuis 1985 –, en crise avec la communauté internationale depuis 1993, a annoncé son intention de se retirer du TNP. Fin 2003, la Libye – Etat partie depuis 1975 – a admis avoir conduit un programme clandestin d'ultra-centrifugation. Ces trois pays ont en commun d'avoir été les clients d'un réseau de marché noir d'équipements et de matières nucléaires – et, dans le cas libyen, de plan d'arme –, animé depuis le Pakistan par le Dr A.Q. Khan.

La multiplication des crises de prolifération comporte des risques évidents pour la stabilité régionale, dans chacune des zones sensibles où elles se produisent. Toutefois, la crainte la plus immédiate des Etats parties au Traité concerne l'impact de ces événements sur l'avenir du régime de non-prolifération lui-même. Si les risques de contagion semblent pour l'instant

⁵ Suède, Egypte, Afrique du Sud, Brésil, Etats de l'ex-URSS...

⁶ Initialement conclu pour 25 ans, le Traité a été prorogé, conformément aux dispositions de son article 10 alinéa 2, par la Conférence de 1995.

⁷ Georges LE GUELTE, *Histoire de la menace nucléaire*, Hachette, 1997, p. 62.

⁸ Résolution du Conseil de sécurité 1 172 (1998) sur la paix et la sécurité internationales.

⁹ Cf. notamment Avner COHEN / Thomas GRAHAM JR., «An NPT for non-members», *Bulletin of Atomic Scientists*, mai-juin 2004, vol. LX, n° 3, pp. 40-44.

contenus dans le cas de la Corée du Nord, il n'en est pas de même de la crise iranienne. Celle-ci apparaît porteuse d'un grave risque systémique, une crise nucléaire non-maîtrisée en Iran pouvant entraîner l'effondrement de l'architecture TNP au Moyen-Orient.

Ces crises ont également mis en évidence une faiblesse majeure du TNP : en tentant de concilier lutte contre la prolifération et promotion de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, le Traité peut très difficilement empêcher l'acquisition, sous couvert d'objectifs civils, des éléments d'un programme militaire par un Etat partie peu scrupuleux. Faute de pouvoir maîtriser les intentions réelles des Etats souverains qui l'animent, le mécanisme du TNP doit, pour fonctionner, reposer sur un très haut degré de confiance mutuelle, quelle que soit la fiabilité des contrôles internationaux.

Enfin la crise de la maîtrise des armements nucléaires, de nature exogène, a incontestablement eu un impact sur les acteurs du processus d'examen du Traité. La forte progression des adhésions au TNP dans les années 1990 s'était accompagnée de progrès sans précédent du désarmement nucléaire. Certains auteurs évoquent une «*décennie prodigieuse*»¹⁰ du désarmement nucléaire et plus largement de l'«*arms control*» pour qualifier la période qui a immédiatement suivi la fin de la Guerre froide.

Ce cycle s'est achevé dès 1998, avec les essais nucléaires en Asie du Sud qui, comme les crises de prolifération, ont confirmé que l'attractivité des armes nucléaires n'avait pas diminué. A la «*décennie prodigieuse*» a succédé une période de malentendus, marquée notamment par l'adoption, à la fin de la Conférence d'examen du TNP de 2000, d'une liste de treize «*étapes pratiques*» en vue du désarmement nucléaire¹¹. Cherchant à aller au-delà des décisions prises par la Conférence de 1995, qui prévoyaient déjà un «*programme d'action*» de désarmement nucléaire en trois points¹², la Conférence de 2000 a créé des attentes fortes, notamment sur l'«*élimination totale des arsenaux*», qui se sont révélées irréalistes.

L'impression de piétinement du processus bilatéral de désarmement nucléaire russo-américain – en dépit du Traité de Moscou de 2002 –, le blocage de la Conférence du désarmement à Genève, les difficultés à lancer la négociation «*cut-off*»¹³, l'absence d'entrée en vigueur du TICE, l'effet psychologique de certaines annonces américaines – thème des «*mini-nukes*»¹⁴ – ont contribué à créer l'impression que la dynamique du désarmement nucléaire était brisée. Le directeur général de l'AIEA estime aujourd'hui que cette situation a créé un «*environnement de cynisme*»¹⁵ chez les Etats non dotés en raison de cette situation.

Cette impression générale est pourtant contestable : à l'exception de la Chine, tous les Etats dotés ont réduit et/ou réduisent leur arsenal¹⁶ et adopté des moratoires sur les essais et la production de matières fissiles. La réalité, difficilement admise par les structures traditionnelles, est que le désarmement nucléaire des seuls Etats dotés n'est plus aujourd'hui la priorité de la communauté internationale. La course aux armements nucléaires entre Etats-Unis et Russie a pris fin et l'essentiel des relations de dissuasion nucléaire s'est établi aujourd'hui en dehors du TNP – Pakistan-Inde, dans une moindre mesure Inde-Chine, Israël-pays arabes et Iran. En termes de priorités de sécurité, la communauté internationale en est revenue aux objectifs premiers du TNP : le risque le plus immédiat concerne aujourd'hui, de nouveau, le développement et l'émergence de nouveaux arsenaux en dehors des structures organisationnelles de la stabilité stratégique. Le 11 septembre 2001 a eu entre autres

¹⁰ Paul DAHAN, «Au-delà de l'arms control», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003.

¹¹ NPT/CONF.2000/28(Part I).

¹² NPT/CONF.1995/32/DEC.2.

¹³ Projet de Traité sur l'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires. La négociation avait été lancée à la Conférence du désarmement pour quelques mois en 1998.

¹⁴ Pour une étude des projets de «Robust nuclear earth penetrator», cf. notamment les publications de la Federation of American Scientists, disponibles sur le site Internet www.fas.org.

¹⁵ Discours du directeur général de l'AIEA devant la Carnegie Non-Proliferation Conference, Washington DC, 7 nov. 2005.

¹⁶ En 2005, le nombre total d'armes nucléaires dans le monde, déployées et non déployées, aurait diminué de 3 900 par rapport à 2004. Cf. Hans KRISTENSEN / Shannon KYLE, *SIPRI Yearbook*, 2005.

conséquences de donner une actualité toute particulière à ces préoccupations, en y ajoutant le risque terroriste.

Les efforts de renforcement du régime de non-prolifération nucléaire

Le sentiment général de crise a favorisé la relance du débat sur les moyens de renforcer le régime de non-prolifération nucléaire, à la fois dans ses principes – comment contrôler la dissémination des technologies nucléaires les plus sensibles? – et dans sa portée – comment étendre les normes de non-prolifération aux nouveaux pays à capacités nucléaires ou aux acteurs non étatiques? Ce débat s'est nourri des contributions de plusieurs Etats et des propositions des principales organisations internationales concernées – groupe d'experts sur le cycle du combustible réuni par le directeur général de l'AIEA, Panel de Haut-Niveau sur les menaces, les défis et le changement convoqué par le Secrétaire général des Nations Unies... Il a mené dans un temps relativement court à de premiers résultats :

- au plan universel, avec l'adoption de la résolution 1 540 du Conseil de sécurité des Nations Unies (28 avril 2004) – qui affirme que la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales¹⁷ –, et de la Convention des Nations Unies sur la répression des actes de terrorisme nucléaire – 13 avril 2005 – et la révision de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires – 8 juillet 2005;
- dans les enceintes de concertation internationale, avec notamment les initiatives lancées par le G8 à Kananaskis en 2002 – Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive –, à Evian en 2003 – plan d'action sur la sécurité des sources radioactives – et à Sea Island en 2003 – plan d'action contre la prolifération des armes de destruction massive;
- au plan régional, avec l'adoption de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive – 12 décembre 2003;
- enfin, dans le cadre de groupes restreints – renforcement des directives du Groupe des fournisseurs nucléaires ou NSG – ou d'initiatives *ad hoc* – création de la PSI¹⁸ en juin 2003.

A l'approche de la Conférence d'examen, plusieurs priorités avaient été mises en évidence, en particulier par les Etats du G8 et ceux de l'Union européenne (position commune du 25 avril 2005¹⁹) : renforcement du système des garanties de l'AIEA – universalisation du Protocole additionnel –, contrôle des exportations – suspension des coopérations nucléaires avec les Etats en violation de leurs engagements –, contrôle des technologies les plus sensibles du cycle du combustible – idée française, reprise par le G8, de critères d'exportation spécifiques, idée américaine de restriction des transferts de technologies d'enrichissement et de retraitement aux Etats les possédant déjà –, assurances d'accès au marché du combustible nucléaire, réflexion sur les conséquences du droit au retrait du TNP.

Relancée depuis quelques années, la réflexion sur la manière de garantir la crédibilité du régime de non-prolifération est arrivée à maturité en mai 2005²⁰. Des interrogations sont sensibles chez une partie des Etats non alignés, qui craignent que le renforcement du régime de non-prolifération nucléaire ne remette en cause le droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire. La Conférence d'examen aurait dû tirer des conclusions de ce débat et tenter de rassembler autour de mesures concrètes l'ensemble des Etats parties, mais il n'en a rien été.

LA CONFERENCE DE 2005 : UN SEMI-ECHEC

Le semi-échec de la Conférence d'examen de 2005 n'a pas réellement surpris, compte tenu de l'expérience peu satisfaisante des sessions du comité préparatoire et d'un déroulement qui, dès la première

¹⁷ Pour mémoire, le Conseil de sécurité avait déjà retenu cette qualification dans une Déclaration du 31 janvier 1992.

¹⁸ Initiative de sécurité contre la prolifération.

¹⁹ Position commune 2005/329/PESC du Conseil, 25 avr. 2005.

²⁰ Cf. notamment la compilation réalisée par Claire APPLEGARTH / Rhianna TYSON, *Major Proposals to Strengthen the Nuclear Nonproliferation Treaty – a Resource Guide*, Arms Control Association / Women's International League for Peace and Freedom, avr. 2005.

semaine, a semblé mal maîtrisé. L'«examen» du Traité a tout de même eu lieu et la Conférence a été marquée par une redéfinition des rôles de ses principaux acteurs.

Des difficultés annoncées

Nombreux sont les commentateurs à avoir fait part de leur frustration devant les résultats de la Conférence d'examen de 2005, à l'image de Patricia Lewis, pour laquelle «*tout le travail sérieux des cinq années depuis 2000 a été gâché*»²¹. De fait, la Conférence n'est parvenue à un accord sur aucune des initiatives sur le renforcement du régime de non-prolifération, ni aborder sur le fond le traitement des crises. Elle a passé deux semaines et demie, sur les quatre que duraient ses travaux, à négocier son ordre du jour, puis son programme de travail. A la conclusion des débats, seul un document final de procédure a été adopté²².

Ce semi-échec était annoncé. Les trois sessions du Comité préparatoire de la Conférence («*Prepcoms*»), tenues en 2002, 2003 et 2004, avaient largement démontré que les Etats parties feraient le minimum d'efforts pour aboutir à des compromis en 2005. Etabli par la décision sur «*le renforcement du processus d'examen du Traité*»²³ de la Conférence de 1995, le comité préparatoire a pour objectif – outre celui de régler les questions de procédure – 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. Dans son document final, la Conférence de 2000 avait ainsi souhaité que le Comité préparatoire de la Conférence d'examen de 2005 formulât des recommandations sur la question des assurances de sécurité. Le Comité préparatoire a démontré une certaine utilité, devenant pour l'essentiel un lieu d'échange d'idées et de propositions. A trois reprises avant la Conférence d'examen, les Etats parties ont ainsi pu s'exprimer sur chacune des problématiques liées au Traité – non-prolifération, usages pacifiques, désarmement – et faire progresser leurs initiatives. Cependant, le Comité a failli à sa mission première : préparer la Conférence d'examen. En mai 2004, la dernière session du Comité s'est séparée sur le constat qu'elle n'avait pu s'accorder sur aucune recommandation de substance, ni même sur l'ordre du jour de la Conférence d'examen – l'Iran s'étant opposé au compromis sur une formule rappelant les «*faits nouveaux intervenus concernant l'application du Traité*»²⁴ depuis la Conférence d'examen de 2000.

Un déroulement mal maîtrisé

Mal préparée, la Conférence d'examen s'est engagée sur un malentendu, la plupart des délégations pensant à tort que les dernières questions de procédure laissées ouvertes par les «*Prepcoms*» avaient été réglées en principe.

Le président désigné de la Conférence d'examen, l'ambassadeur brésilien Sergio Duarte, avait en effet consacré à cela l'essentiel de ses consultations avec les Etats parties au cours de l'année 2004-2005 et on pouvait donc s'attendre à ce que, à sa première session, la Conférence décidât sans difficulté des sujets sur lesquels elle allait débattre – l'ordre du jour – et de la manière dont les débats allaient être organisés – le programme de travail. L'accord sur l'ordre du jour a en fait pris une première semaine et demie de discussions, la Conférence ne réussissant à trancher que le 11 mai la question de la référence au passé du processus d'examen. Il lui a encore fallu jusqu'au 18 mai pour parvenir à un programme de travail. Ce dernier retient une organisation des débats classique dans le processus TNP, en créant des Grandes Commissions – désarmement, garanties et zones exemptes d'armes nucléaires, usages pacifiques de l'énergie nucléaire. Il reprend également la formule des «organes

²¹ Patricia LEWIS, «The NPT review conference : no bargains in the UN basement», disponible sur le site Internet www.opendemocracy.org, 1^{er} juin 2005.

²² NPT/CONF.2005/57, disponible sur le site Internet www.un.org/events/npt2005/reports.html.

²³ NPT/CONF./1995/32/DEC.1.

²⁴ NPT/CONF.2005/PC.III/WP.30.

subsidiaries» de ces mêmes Grandes Commissions, sur un modèle testé en 2000 et élargi à des problématiques nouvelles – désarmement nucléaire et assurances négatives de sécurité, questions régionales, dont celle du Moyen-Orient, autres dispositions du Traité, y compris la question du retrait.

A bien des égards, les difficultés rencontrées par le processus d'examen du TNP sur les questions de procédure ont pu rappeler le blocage actuel d'autres enceintes multilatérales, comme la Conférence du désarmement, qui n'est plus parvenue à adopter un programme de travail depuis 1998, et de la Commission du désarmement des Nations Unies, qui n'a, elle, plus d'ordre du jour. Pour autant, le scénario de l'enlisement en 2005 et notamment la détermination de certaines délégations à détruire systématiquement toute tentative de la Conférence d'aller de l'avant, ont surpris.

L'Égypte est ainsi apparue comme le premier responsable du blocage des travaux. Tout au long de la Conférence, la délégation de ce pays s'est employée à des opérations de freinage, contribuant parfois seule au piétinement du débat sur l'ordre du jour de la Conférence, puis sur le programme de travail. Enfin, une fois les débats de substance engagés, cette même délégation a refusé toute transmission des travaux – inachevés – des Grandes Commissions et des organes subsidiaires vers le Comité de rédaction – sauf, fort opportunément, des travaux de la Grande Commission sur le désarmement nucléaire. Les motivations précises du Caire font, aujourd'hui encore, l'objet de nombreuses interrogations. L'Iran, qui s'attendait à une Conférence extrêmement dure, a tiré avantage de cette situation, n'hésitant pas à afficher une alliance de circonstance avec l'Égypte. Cela est également vrai dans une large mesure des États-Unis, qui risquaient d'être en 2005 la principale cible des États non dotés d'armes nucléaires.

L'«examen» du Traité tout de même réalisé

Les péripéties byzantines du début de la Conférence d'examen de 2005 et l'absence de document final de substance ne doivent pas faire oublier que l'essentiel a été préservé : l'«examen du Traité» a bien eu lieu et personne n'a remis en cause sa pertinence, bien au contraire. Le débat d'idées a été mené lors du Débat général, dès le début de la Conférence, puis, de façon certes trop brève, au sein des Grandes Commissions et des organes subsidiaires.

Au sein de la Grande Commission affectée à la «*mise en œuvre des dispositions du Traité relatives [...] au désarmement et à la paix et à la sécurité internationales*», la discussion a porté sur la mise en œuvre des engagements déjà pris en matière de désarmement nucléaire – entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et lancement de la négociation «*cut-off*» en particulier. Elle a enregistré les appels lancés aux États dotés à réduire le rôle des armes nucléaires dans les doctrines de sécurité – conséquence en particulier du trouble suscité par les annonces américaines –, ainsi que le statut opérationnel de ces armes.

L'organe subsidiaire sur «*la question du désarmement nucléaire et des garanties de sécurité*» a traité pour l'essentiel, et de manière traditionnelle de la question des assurances de sécurité, négatives et positives. Les assurances unilatérales données en 1995 par les EDAN, ainsi que celles données dans le cadre des Traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires ont été réaffirmées. La Chine a proposé de nouveau le non-emploi en premier comme solution à cette question. Des États ont appelé à la négociation d'un instrument international juridiquement contraignant.

La Grande Commission affectée à la «*mise en œuvre des dispositions du Traité relatives à la non-prolifération des armes nucléaires, aux garanties et aux zones exemptes d'armes nucléaires*» a manqué de temps pour aborder l'ensemble des sujets la concernant, alors qu'ils devaient former le cœur des travaux de 2005. Aucun consensus n'a pu s'établir sur la nature des mesures à prendre pour lutter contre la prolifération nucléaire. Cependant, cela ne doit pas masquer le fait que, en dépit d'oppositions fermes mais minoritaires, plusieurs techniques nouvelles et initiatives récentes pour combler les lacunes du système international paraissent mieux acceptées : universalisation du Protocole additionnel de l'AIEA²⁵; pertinence des

²⁵ «Le nombre de signataires du Protocole additionnel de l'AIEA a crû de 20% en 2005, franchissant la barre des 100 en juillet». Cf. le site Internet www.iaea.org.

groupes de fournisseurs nucléaires – leur légitimité est désormais moins contestée et l'utilité de leur expérience en matière de contrôle des exportations est reconnue; rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de lutte contre la prolifération; idée que le droit à l'énergie nucléaire est conditionné par le respect des articles 1, 2 et 3 du Traité et par la poursuite «*de bonne foi*» de fins pacifiques²⁶; reconnaissance de l'utilité du débat sur les technologies les plus sensibles du cycle du combustible...

Les difficultés rencontrées par l'organe subsidiaire sur les «*questions régionales, y compris en ce qui concerne le Moyen-Orient et l'application de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient*» ont confirmé que, d'une manière générale, la Conférence d'examen n'était pas le lieu du traitement direct des crises régionales de non-prolifération. S'agissant de la Corée du Nord, un *modus vivendi* avait été trouvé dès la session 2003 du «*Prepcom*», pour éviter d'avoir à trancher la question de l'appartenance ou non de ce pays au TNP après l'annonce de retrait – le président de la session du Comité préparatoire avait simplement conservé par-devers lui la plaque nominative de la délégation nord-coréenne, absente. Cette formule a été répétée en 2004 et 2005, sans soulever aucune objection. La question de l'Iran n'a, elle, pu être abordée en tant que telle dans les documents de travail des organes de la Conférence. La délégation iranienne a notamment refusé que son propre cas soit évoqué au sein de l'organe subsidiaire sur les questions régionales. L'Égypte, qui avait pourtant demandé et obtenu la mise sur pied de cet organe, lui a facilité la tâche, en retardant le démarrage des discussions de substance de la Conférence, puis en formulant des propositions sur le cas d'Israël, qui ne pouvaient emporter l'adhésion ni des États-Unis ni de l'Union européenne.

Les débats les plus constructifs ont eu lieu au sein de la Grande Commission consacrée à la «*mise en œuvre des dispositions du Traité relatives au droit inaliénable qu'ont toutes les parties au Traité de poursuivre la recherche, la production et l'emploi de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination et conformément aux articles 1 et 2*», en grande partie du fait de l'habileté de sa présidence. Un texte de substance court rassemblant l'ensemble des thèmes en discussion dans cette Grande Commission était presque convenu à la fin des travaux. Le temps a en revanche manqué pour engager une négociation de fond sur des initiatives débattues par ailleurs au G8 et au NSG et mises en avant par les pays de l'Union européenne : suspension des coopérations nucléaires en cas de manquement aux obligations de non-prolifération, question du contrôle des technologies du cycle du combustible et assurances d'accès au marché du combustible nucléaire.

Enfin, pour la première fois dans l'histoire du processus d'examen, la question du retrait du TNP a été discutée dans un organe subsidiaire propre. L'organe subsidiaire sur les «*autres dispositions du Traité, y compris l'article 10*», y a en effet consacré l'essentiel de ses débats, sur la base de documents de travail européen²⁷ et australo-néo-zélandais²⁸. A la demande de l'Égypte, cette question a été examinée de façon parallèle à celle de l'universalité. Des documents sur ces deux points ont été consolidés en séance informelle, avant que l'Égypte ne bloque la remontée des travaux. Il faut en retenir qu'un consensus était sur le point de s'établir sur l'idée que le retrait du TNP pouvait – dans des cas de prolifération – «*causer des menaces à la paix et à la sécurité internationales*» – et que le Conseil de sécurité était dès lors compétent –, qu'un État demeurerait responsable des violations commises avant un éventuel retrait et que des dispositions devaient être prises pour interdire que des équipements transférés au titre de l'article 4 du TNP ne soient utilisés après un retrait.

Le renouvellement des acteurs

²⁶ Seul l'Iran, relayé *in fine* par l'Égypte, s'est opposé à ce que la Conférence consacre cette référence au principe de «*bonne foi*» en matière d'usages pacifiques de l'énergie nucléaire...

²⁷ NPT/CONF.2005/WP.32. Ce document est à l'origine une initiative franco-allemande.

²⁸ NPT/CONF.2005/WP.16.

La Conférence de 2005 a également consacré un large renouvellement des acteurs du processus d'examen. La Conférence d'examen de 2000 avait été marquée par une confrontation entre les Etats dotés – format «P5», en référence à leur qualité de membres permanent du Conseil de sécurité – et la «Coalition pour un nouvel agenda» (NAC)²⁹, formée en 1998. Cette relation P5-NAC, qui avait vu la solidarité du P5 progressivement se fragmenter, avait fourni en 2000 le principal espace de négociation sur les questions de désarmement nucléaire.

Le rôle de ces deux acteurs a été relativisé lors de la Conférence de 2005. Le P5 n'est que peu apparu à l'avant-scène, en se montrant notamment incapable, au su de tous, de s'accorder sur une déclaration conjointe. En contrepoint, le NAC est apparu lui-même fortement divisé. Rassemblée autour des questions de désarmement nucléaire exclusivement, la «Coalition» n'a pas su s'adapter aux nouvelles priorités du processus d'examen en matière de non-prolifération. L'attitude destructrice des Egyptiens a de plus fortement porté atteinte aux relations de confiance en son sein³⁰.

La polarisation de la Conférence s'est en fait effectuée autour des groupes régionaux, en raison principalement des méthodes retenues par le président de la Conférence. Celui-ci, choisissant de travailler de façon privilégiée avec les présidents de groupes régionaux, a poussé ces derniers à rechercher un consensus «de groupe» sur ses propositions avant tout mouvement de la Conférence. Le Groupe occidental (WEOG) a ainsi joué un rôle inédit, sortant de sa fonction traditionnelle de simple concertation et arrêtant, face au Mouvement des non-alignés (NAM), des positions définies par consensus. Sa cohésion a été par moment menacée par la rigidité de la délégation américaine, mais celle-ci a le plus souvent compris l'avantage qu'elle pouvait retirer du mode de fonctionnement retenu. La solidarité du NAM a, elle, atteint ses limites à plusieurs reprises, mais a pu être réalisée en opposition au WEOG, à l'initiative de ses membres les plus radicaux.

Très divisée à la fin de la Conférence de 2000, l'Union européenne a, en 2005, fait preuve de cohésion jusqu'au dernier jour de la Conférence d'examen. Cette cohésion est la conséquence de l'adoption de la Position commune du 24 avril 2005, qui, tout en fournissant un socle acceptable pour tous en matière de désarmement, proposait des idées novatrices en matière de non-prolifération. Avec vingt-cinq Etats membres et huit pays adhérents, candidats et candidats potentiels, l'Union européenne est ainsi apparue comme la principale force de proposition de l'enceinte new-yorkaise. La brièveté des débats de substance n'a certes pas permis de tester les limites de cette unité, à la fois sur le désarmement nucléaire et sur les usages pacifiques, mais la Position commune demeure, à l'issue de la Conférence, le seul texte quelque peu ambitieux sur l'ensemble des sujets abordés dans le processus d'examen du Traité. Le bilan de la Conférence est, du point de vue de la cohésion des Européens dans ce type d'enceintes, particulièrement positif.

Enfin, cent dix-neuf instituts de recherche et organisations non gouvernementales (ONG) ont assisté à la Conférence d'examen. Les ONG se sont vu accorder, comme en 2000, une session d'une demi-journée pour s'adresser à la Conférence et ont pu entretenir des contacts réguliers avec les délégations d'Etats parties. Leur rôle est cependant resté largement secondaire, en partie parce qu'une majorité d'entre elles centrent toujours leurs travaux sur le désarmement nucléaire des Etats dotés, alors que c'est la prise de conscience du danger de la prolifération qui nourrit aujourd'hui l'essentiel des débats de substance. Le temps passé par la Conférence sur les questions de procédure a également limité la valeur ajoutée qu'elles auraient pu apporter aux discussions entre Etats.

UN TRAITE PERENNE, MAIS NON DEPOURVU DE FRAGILITES

²⁹ Egypte, Afrique du Sud, Brésil, Mexique, Suède, Irlande, Nouvelle-Zélande.

³⁰ Certains auteurs ont une analyse plus radicale. Cf. Rebecca JOHNSON, «Politics and protection : why the 2005 NPT review Conference failed», *Disarmament Diplomacy*, n° 80, aut. 2005 : «the NAC had collapsed in all but name before the review conference started».

Si l'attachement au Traité a pu être réaffirmé, il n'en reste pas moins que la Conférence a mis en lumière de réelles fragilités. Les pays occidentaux devront renouveler les efforts d'explication de leurs politiques de non-prolifération, en parallèle du traitement déterminé des crises.

La réaffirmation de l'attachement de tous au Traité

A l'issue des débats, le regard porté sur le déroulement de la Conférence ne saurait être entièrement négatif. La 7^e Conférence d'examen est la troisième, après celles de 1980 et 1990, à s'achever sans document final de substance. Cela ne constitue donc pas une remise en cause du mécanisme d'examen du Traité. Elle a pu s'accorder sur un ordre du jour et un programme de travail, qui définissent une perception commune des priorités et qui serviront de base au prochain cycle de négociation.

La pérennité du TNP n'a à aucun moment été remise en cause. Dans leurs interventions nationales à l'issue de la Conférence, les Etats parties ont solennellement réaffirmé, pour l'avenir, leur attachement au Traité. L'échange d'idées au sein de la Conférence a également permis de mettre clairement en évidence les priorités actuelles de la communauté internationale en matière de non-prolifération et d'usages pacifiques de l'énergie nucléaire. Le déroulement même de la Conférence de 2005 confirme toutefois plusieurs dérives, qui pourraient, si elles se poursuivaient, porter progressivement atteinte à l'intégrité du Traité.

De réelles fragilités, manifestées par trois dérives

La première de ces dérives consiste au passage d'un affrontement entre Etats dotés d'armes nucléaires et Etats non dotés d'armes nucléaires sur les questions de désarmement nucléaire à une confrontation Nord-Sud sur la question de la non-prolifération. Historiquement, c'est sur le désarmement nucléaire et entre EDAN et ENDAN que passait la ligne de fracture au sein de la Conférence d'examen. C'est sur cette question et à partir de ce cadre de dialogue que les Conférences de 1980 et 1990 ont échoué et c'est sur les mêmes éléments que le succès a été réalisé en 1985, 1995 et 2000. Le fait que le désarmement nucléaire n'ait pas véritablement trouvé sa place dans les débats de 2005 n'est pas en soi «le» problème. Après quinze années de réduction des arsenaux de quatre des cinq Etats dotés et face aux crises de prolifération, il était normal que les priorités de la communauté internationale évoluent. Toutefois, le passage simultané à une nouvelle forme de polarisation au sein de la communauté du TNP – Etats «occidentaux» d'un côté, «non-alignés» de l'autre – et à un nouveau «marchandage» sur la substance – non-prolifération contre usages pacifiques – n'a pas fourni en 2005 un mode de fonctionnement plus satisfaisant au processus d'examen. Nombre d'Etats parties, occidentaux comme non-alignés, restent sur un sentiment de frustration. Les plus radicaux regrettent, eux, de n'avoir pu user de cette tribune comme d'un exutoire pour mettre en cause les positions américaines.

Une deuxième dérive est liée au risque de remise en cause du rôle du processus d'examen du Traité dans la lutte contre la prolifération nucléaire. L'incapacité de la Conférence d'examen de 2005, à la différence de celles de 1995 – règle du «contrôle intégral» – et de 2000 – consécration du protocole additionnel de l'AIEA –, de prendre des décisions concrètes sur cette question devrait inciter les Etats occidentaux à poursuivre le renforcement du régime TNP de l'extérieur, en dehors des cadres multilatéraux traditionnels. Il est un fait que, au cours des dernières années, l'essentiel du renforcement du régime de non-prolifération a été le fruit des travaux d'enceintes regroupant un nombre restreint d'Etats – Union européenne, G8, NSG – ou d'initiatives *ad hoc* – PSI. La méthode a fait la preuve de son efficacité, quitte à rechercher *a posteriori* un élargissement du soutien à ces initiatives.

Enfin, une autre dérive, réaction aux deux premières, se caractérise par la tentation de «fuite en avant» d'acteurs du désarmement nucléaire lassés du blocage durable des enceintes multilatérales de désarmement et non-prolifération – TNP, Conférence du désarmement, UNDC. Certains Etats pourraient être tentés d'occuper une partie du vide ainsi créé en lançant des processus nouveaux se substituant aux enceintes traditionnelles. Les premiers symptômes de cette réaction sont notamment apparus au cours des travaux de la première commission de la 60^e Assemblée générale des Nations Unies, en octobre 2005. La faiblesse principale de ces initiatives vient de l'espoir de leurs auteurs de pouvoir régler par des artifices institutionnels

des blocages qui sont pour l'essentiel de nature politique. En réinventant des mécanismes de négociation, au besoin en contournant la règle du consensus et en faisant l'impasse sur les Etats principalement concernés – par exemple, négocier sur le désarmement nucléaire sans les Etats dotés –, elles n'ont que peu de chance d'atteindre leurs objectifs de relance du multilatéralisme en matière d'«*arms control*».

Des efforts d'explication à poursuivre en parallèle au traitement déterminé des crises

Face au risque d'une érosion lente de l'architecture de paix et de sécurité en matière de non-prolifération, deux types d'action semblent nécessaires à l'issue de la Conférence d'examen.

Il est d'abord 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. Même si le processus d'examen s'est révélé incapable de les appréhender en tant que telles, les crises iranienne et nord-coréenne ont bien figuré au premier rang des préoccupations de la Conférence, y compris dans les débats de procédure – pertinence de la question du retrait, controverse sur la mention des «*faits nouveaux intervenus concernant l'application du Traité*» depuis 2000... La Conférence a d'ailleurs confirmé une impression d'isolement des positions des deux Etats concernés et un large soutien aux actions de règlement, qui se déroulent en dehors du processus d'examen – pour parler à six, initiative E3/EU. C'est maintenant un enlisement durable du règlement de ces deux crises majeures qu'il conviendra d'éviter.

Toutefois, cet effort de gestion des crises ne saurait suffire à répondre aux questions soulevées par le glissement du débat au sein du processus d'examen du TNP. Des efforts d'explication seront nécessaires de la part des pays occidentaux, pour démontrer que le renforcement du régime de non-prolifération contribue bien à la sécurité de tous et ne fait pas obstacle au développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques dans les pays qui en ont effectivement besoin.

Beaucoup de pays non alignés en restent en effet à l'idée que le renforcement des normes de non-prolifération joue exclusivement en faveur des Etats développés et n'ont pas encore suffisamment évalué les conséquences pratiques des nouvelles propositions – il est vrai que les premiers efforts d'explication menés, par exemple, par l'Union européenne, avaient d'abord concerné des pays du groupe occidental.

Le danger de la dissémination de certaines technologies à double usage – enrichissement et retraitement –, tout comme l'idée que l'avenir des échanges de biens et technologies nucléaires dépend précisément du retour de la confiance chez les pays fournisseurs ne sont pas encore clairement perçus. Enfin, les Etats qui sont engagés dans une politique d'ouverture vers l'Inde en matière de coopération nucléaire civile et cherchent dans le même temps à associer ce pays aux efforts de maîtrise des armements et de non-prolifération devront montrer que leur démarche constitue effectivement un gain pour la sécurité internationale. Le risque, dans le cas contraire, serait de remettre en cause la dynamique du renforcement du régime de non-prolifération.

* *
*

Faut-il préférer l'incertitude à l'ambiguïté?

La dernière Conférence d'examen du TNP, suivie par le Sommet des Nations Unies de septembre 2005 qui n'a pu s'accorder, dans sa déclaration, sur les questions de non-prolifération et de désarmement, renforce le sentiment que le régime de non-prolifération traverse une phase de profonde incertitude. Certes, ses fondements ne sont pas atteints, puisque personne ne conteste sérieusement l'idée que la prolifération des armes nucléaires comporte des risques inacceptables pour l'humanité, mais le scénario d'un délitement

progressif du régime, par accumulation de violations et perte de confiance, n'est plus totalement exclu.

L'absence de document final de substance en 2005 ne saurait toutefois suffire en elle-même à confirmer cette tendance. La Conférence d'examen de 2000 s'était achevée par un document final «*consensuel, inattendu et ambigu*»³¹. Cinq ans après, les ambiguïtés de ce document n'ayant pas été dissipées, il reste une référence bien moins utile que les décisions et la résolution de la Conférence de 1995 et, surtout, un objet de perpétuelles contestations. Il n'est pas certain qu'un document final de consensus adopté dans des conditions similaires aurait été très profitable au régime de non-prolifération.

Le mérite de la Conférence de 2005 aura en fait surtout été d'identifier les principaux défis auxquels fait face aujourd'hui la communauté internationale en matière de non-prolifération, d'usages pacifiques de l'énergie nucléaire et de désarmement. Qu'elle n'ait pas trouvé la voie d'une réponse collective est regrettable, mais ne remet pas en cause la pertinence du Traité. Le document final de procédure adopté en 2005 fournit les éléments nécessaires à la poursuite du processus d'examen du TNP. Celui-ci reprendra en 2007, avec le début des trois sessions du comité préparatoire – 2007, 2008, 2009 –, qui conduiront à la Conférence d'examen de 2010.

Les Etats parties au TNP devront dans cette perspective faire preuve d'imagination, d'initiative et de fermeté pour démontrer que le régime de non-prolifération tel qu'il existe aujourd'hui est crédible et que l'impression de crise était exagérée et transitoire. Ne pas le faire entraînerait pour le TNP un risque sérieux de perte de substance, à un moment où il est particulièrement nécessaire à la préservation de la paix et de la sécurité internationales.

³¹ 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, p. 685.