

Les enjeux de la Conférence d'examen du Traité de non-prolifération

Tiphaine de Champchesnel

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/4 Hiver**, PAGES 161 À 172

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301093

DOI 10.3917/pe.204.0161

Date de mise en ligne : 08/12/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-4-page-161?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Les enjeux de la Conférence d'examen du Traité de non-prolifération

Par **Tiphaine de Champchesnel**

Tiphaine de Champchesnel est chercheuse à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM)¹.

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) est entré en vigueur il y a un demi-siècle et a été prorogé de manière indéfinie voici 25 ans. C'est dans ce contexte de double anniversaire que devait se tenir la Conférence d'examen au printemps 2020. Reportée en raison de la crise sanitaire, elle devrait avoir lieu d'ici août 2021. Alors que de nombreux États contestent le TNP, l'hypothèse d'un nouvel échec des négociations – après celui de 2015 – paraît crédible.

politique étrangère

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), entré en vigueur le 5 mars 1970, continue, un demi-siècle plus tard, de fonder ce qu'il est convenu d'appeler un ordre nucléaire². Si cette expression reflète l'apport normatif du traité, considéré comme « la pierre angulaire » du régime de non-prolifération, elle revêt aussi un aspect statique qui ne permet pas d'appréhender la complexité de la construction de cet édifice, ni d'entrevoir quelles dynamiques s'y développent, tant au niveau stratégique que politique.

Or, de l'avis de nombre d'observateurs et d'acteurs du domaine, le traité traverse une crise³. Les inquiétudes se trouvent certainement exacerbées

1. Les propos de ce texte n'engagent que leur auteur.

2. Sur la notion d'ordre nucléaire, voir notamment W. Walker, « Nuclear Order and Disorder », *International Affairs*, vol. 76, n° 4, 2000, p. 703-724. Sur les aspects juridiques, voir N. Haupais, « Dissuasion et droit international », *Annuaire français des relations internationales* (AFRI), volume XVII, Paris, éditions Panthéon-Assas, 2016, p. 539-546.

3. Voir par exemple, J. Durkalec, « Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires : la crise de la cinquantaine », *NATO Review*, 29 juin 2018, disponible sur : www.nato.int.

dans le contexte du délitement de l'architecture de maîtrise des armements : ce qui semblait immuable ne l'est décidément pas. Comme l'a rappelé le secrétaire général-adjoint des Nations unies pour le désarmement Izumi Nakamitsu : « Nous ne devrions pas oublier qu'au moment des négociations du TNP, on estimait que d'ici 1975 une vingtaine d'États auraient pu acquérir des armes nucléaires. Ce succès du TNP ne doit pas être considéré comme acquis⁴. » L'avenir du régime de non-prolifération serait-il aujourd'hui remis en question ?

Ces questionnements entourent la préparation de la dixième Conférence d'examen du TNP, qui n'a pu se tenir au printemps 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. Compte tenu de son importance, cette rencontre majeure n'a pas été annulée mais initialement décalée « à une date ultérieure, dès que les circonstances le permettraient, mais pas plus tard qu'en avril 2021 »⁵. En définitive, la situation sanitaire a contraint à un nouveau report sans date, au plus tard en août 2021⁶. L'insistance de plusieurs hauts responsables de la sphère de l'ONU sur la nécessité de transformer ce report en « opportunité », confirme qu'une pression particulière pèse sur l'événement.

Le TNP : anatomie d'une crise

La notion de crise trouve plusieurs acceptions dans le contexte du TNP. Premièrement, elle concerne les crises politico-diplomatiques autour de programmes proliférants. Deuxièmement, elle est également utilisée, à certains moments, pour décrire le fonctionnement du processus d'examen. Enfin, elle s'inscrit dans un schéma de contestation du régime, qui semble devenu structurel.

Le régime et ses crises

La norme de la non-prolifération s'est trouvée renforcée au fil des années par l'augmentation du nombre d'adhésions au traité, avec le renoncement d'États à des projets nucléaires à caractère militaire⁷, et la mise en place

4. Propos de Madame Izumi Nakamitsu, lors de la réunion du Conseil de sécurité des Nations unies en soutien au TNP, en amont de la Conférence d'examen de 2020, 26 février 2020, consultables sur : <https://unoda-web.s3.amazonaws.com>.

5. Lettre datée du 27 mars 2020 adressée aux représentants permanents des États parties et observateurs permanents par l'ambassadeur Gustavo Zlauvinen, président désigné de la Conférence d'examen, disponible sur : www.un.org.

6. Mise à jour du 2 novembre 2020, tenant compte de la lettre en date du 28 octobre 2020, disponible sur : www.un.org.

7. Le cas le plus connu est celui de l'Afrique du Sud, qui a renoncé à l'arme à la fin de l'apartheid ; mais d'autres États ont mené des programmes proliférants, à des stades variés, y compris en Europe (Suisse, Suède) avant de rejoindre le TNP. La Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine constituent encore un cas différent, puisqu'ils ont renoncé aux capacités héritées de l'effondrement de l'URSS.

d'instruments multilatéraux concrets destinés à la soutenir, comme les groupes de contrôle des exportations⁸. Cependant, cette norme a aussi été malmenée à diverses reprises par la poursuite d'activités prohibées conduisant à des situations de crise, dont deux restent préoccupantes en dépit des tentatives de résolution engagées.

Le cas iranien, toujours encadré par l'accord de Vienne de juillet 2015, suscite des interrogations depuis le retrait américain décidé par l'administration Trump, et le non-respect par Téhéran de certains de ses engagements, constaté à partir de juillet 2019⁹, avec en parallèle la poursuite d'activités balistiques en violation de la résolution 2231 du Conseil de sécurité.

Le problème de la Corée du Nord est différent, surtout depuis qu'elle est parvenue à dépasser le stade de proliférant pour devenir un État possédant des armes nucléaires. Pour autant, ayant signé le TNP avec le statut d'État non doté d'armes nucléaires (ENDAN), elle ne peut être assimilée à la catégorie des trois États longtemps désignés comme nucléaires *de facto*, ni évidemment à celle des cinq États que le traité reconnaît comme dotés d'armes nucléaires (EDAN) parce qu'ils ont « fait exploser une arme nucléaire ou un autre dispositif nucléaire explosif avant le 1^{er} janvier 1967 »¹⁰.

En dépit de la persistance de ces deux contradictions à la norme de non-prolifération, la « multipolarité nucléaire »¹¹ qui caractérise le monde d'aujourd'hui est sans conteste plus régulée et plus restreinte que dans les représentations qui nourrissaient les craintes des années 1960 quant à la dissémination des armes nucléaires¹². Et le TNP a évidemment contribué à cet encadrement¹³. L'inscription de ces crises dans la durée, sans

8. Le groupe des fournisseurs nucléaires (Nuclear Suppliers Group/NSG) et le Régime de contrôle des technologies de missiles (Missile Technology Control Regime/MTCR).

9. La vérification de l'accord de Vienne (*Joint Comprehensive Plan of Action* - JCPOA) a été confiée à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Jusqu'en mai 2019, ses rapports ont confirmé le respect par l'Iran de ses obligations dans le cadre du JCPOA, mais la situation a évolué à partir de juillet 2019 et du constat d'un dépassement du taux d'enrichissement de l'uranium autorisé. Les rapports sont disponibles sur : www.iaea.org.

10. La définition d'un État doté est donnée à l'article IX.3 du TNP.

11. C. Brustlein, « La multipolarité nucléaire : mythes et réalités de la compétition », *Politique étrangère*, vol. 85, n° 2, 2020, p. 99-113, disponible sur : www.cairn.info.

12. À cet égard, les propos du président John F. Kennedy lors d'une conférence de presse le 21 mars 1963 sont emblématiques. Interrogé sur les négociations en cours d'un traité de limitation des essais nucléaires, il déclare alors craindre de voir apparaître dix puissances nucléaires en 1970 et 15 ou 20 en 1975. Cette préoccupation s'est reflétée dans les enceintes multilatérales, notamment à l'Assemblée générale des Nations unies, où l'Irlande a déposé une résolution considérée, rétrospectivement, comme étant à l'origine du TNP (résolution 1665 – XVI – du 4 décembre 1961).

13. Le TNP apporte en effet une contribution sur le plan normatif et plus précisément juridique, mais d'autres facteurs concourent à expliquer les renoncements de candidats à la prolifération ou l'absence de velléités nucléaires.

pouvoir être considérée comme normale, n'est pas le signe d'une crise du régime. La détermination des acteurs impliqués dans leur règlement témoigne, à l'inverse, de la force de la norme de non-prolifération, même si le positionnement de l'administration Trump constitue un facteur d'incertitude majeur. En revanche, la norme souffrirait gravement, et la perspective de nouveaux cas de prolifération risquerait de refaire surface, si l'Iran décidait de ne plus respecter l'accord de Vienne et/ou de ne plus permettre à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) de garantir le caractère pacifique de son programme nucléaire.

Un processus en tension

Bien souvent, quand la pertinence du TNP, ou plus généralement du régime de non-prolifération nucléaire est questionnée, c'est son processus d'examen qui est visé – ce mécanisme dans le cadre duquel les États parties se réunissent régulièrement pour veiller au respect des engagements et plus généralement à la mise en œuvre du traité. Jauger l'état du régime à l'aune du fonctionnement du processus d'examen pourrait sembler cohérent, si le second pouvait refléter le premier. Or, ce n'est pas véritablement le cas, d'autant que le critère généralement retenu pour évaluer le processus d'examen est totalement dépendant de la logique politico-diplomatique développée dans l'enceinte multilatérale au sein de laquelle les États parties se réunissent presque annuellement¹⁴. L'obtention du consensus sur un document final est la définition du succès ; à l'inverse, une absence d'accord est interprétée comme un échec, et un signe de fragilisation du régime.

Le processus d'examen du TNP est traversé de tensions, dont certaines structurelles, depuis la décision de 1995 de prorogation indéfinie du traité¹⁵. Une partie des analyses qui concluent à l'état de crise du régime est liée à cette situation, qui renvoie à l'histoire du traité. Certains États parties, alors insatisfaits de l'état des lieux, ne souhaitaient pas lui donner de caractère permanent : d'une part les États du mouvement des non-alignés refusaient de reconnaître une catégorie d'EDAN sans contrainte temporelle, et d'autre part les États du Moyen-Orient faisaient pression pour l'adhésion d'Israël.

14. Les conférences d'examen se tiennent tous les cinq ans. Une session du Prepcom se tient annuellement, sauf l'année qui suit la conférence d'examen. Voir Décision n° 1, Renforcement du processus d'examen du Traité, Document final de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP, 1995, NPT/CONF.1995/32 (Partie 1), Annexe.

15. Initialement, les États parties ne s'étaient engagés que pour un temps limité, prévoyant de décider ultérieurement (25 ans après l'entrée en vigueur du Traité) de le proroger « pour une ou plusieurs périodes supplémentaires d'une durée déterminée » ou pour une « durée indéfinie » (TNP, article X.2). La prorogation indéfinie a été décidée en 1995.

S'il n'y a pas de manière générale « d'opposition de principe entre la coopération multilatérale et la défense des intérêts nationaux »¹⁶, dans le cas du TNP les positions sont si antagonistes sur certains points que trouver un accord peut sembler impossible. Ainsi, la seule évaluation de l'application du traité – premier objectif des conférences d'examen – est un exercice délicat sur lequel les États participants ne s'entendent pas facilement. L'établissement de recommandations suppose une négociation encore plus compliquée. Depuis la conclusion du TNP, les participants ne sont parvenus à s'accorder sur une déclaration ou sur un document final qu'environ une fois sur deux, lors des conférences quinquennales de 1975, 1985, 2000 et 2010¹⁷.

Des positions très antagonistes

La contestation politique du régime

La contestation politique du régime se poursuit depuis de nombreuses années, et se concentre sur deux thématiques : la question du désarmement et celle de l'universalité du TNP.

La question du désarmement suscite nombre de divergences au sein du TNP. L'article VI de ce dernier dispose que « chacune des Parties au Traité s'engage 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, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ». La lettre du traité, relativement imprécise, n'instaure donc pas une obligation de résultat mais de moyen. En 1996, dans son avis sur la licéité de l'arme nucléaire, la Cour internationale de Justice (CIJ) a cependant conclu qu'existait une obligation de poursuivre et mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire. Ce thème a progressivement gagné en importance au sein du processus d'examen, notamment du fait de la pression exercée par les États du mouvement des non-alignés.

La distinction établie par le traité entre EDAN et ENDAN avait été acceptée lors de sa conclusion, mais de manière temporaire puisque le traité l'était aussi. Elle a par la suite été constamment dénoncée par le mouvement des non-alignés (NAM) comme discriminatoire¹⁸. D'où

16. G. Devin, « L'avenir du multilatéralisme. Pourquoi le multilatéralisme est-il résilient et fragile malgré tout ? », conférence à la Fondation Henri La Fontaine (Bruxelles), 22 janvier 2020. On peut se demander dans quelle mesure la crise (actuelle) du TNP n'est pas accentuée par celle, plus générale, du multilatéralisme.

17. C. Stoiber, « The Evolution of NPT Review Conference Final Documents, 1975-2000 », *The Nonproliferation Review*, 2003, p. 126-166, disponible sur : www.nonproliferation.org.

18. L'Inde et le Pakistan, États possesseurs d'armes nucléaires, font partie du NAM. La Corée du Nord aussi.

l'insistance de ce dernier pour mettre au même niveau les obligations de non-prolifération et de désarmement, et indiquer que « la prorogation du Traité pour une durée indéfinie n'implique pas que les États dotés d'armes nucléaires pourront indéfiniment détenir des arsenaux nucléaires », en suggérant qu'une « telle hypothèse est même incompatible avec l'intégrité et la pérennité du régime de non-prolifération nucléaire¹⁹ [...] ».

En parallèle, d'autres ENDAN se sont montrés plus actifs sur le thème du désarmement, mettant parfois l'accent sur un sujet spécifique, comme l'allongement des délais d'alerte. Certains en ont même fait un axe important de leur diplomatie²⁰. Dans l'ensemble, les EDAN ont commencé à communiquer davantage sur leurs programmes. Mais si certains ont effectivement procédé à des réductions de leurs arsenaux, tous continuent d'intégrer l'arme nucléaire dans leur stratégie de sécurité. L'écart entre ce positionnement et l'objectif abolitionniste explique les difficultés à parvenir à un accord sur l'évaluation de l'application du traité, et des mesures à prendre pour l'améliorer.

Autre source de tensions également devenue permanente : l'absence d'universalité du TNP – bien qu'il reste le plus universel des traités. Si la question concerne trois États dont l'adhésion est manquante, elle se concentre plus particulièrement sur Israël. En 1995, le ralliement des États du Moyen-Orient à une prorogation indéfinie du traité n'avait été possible que grâce à l'adoption d'une résolution sur une zone exempte d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive (ZEADM). Le texte prévoyait un engagement des États parties à poursuivre leurs efforts afin d'établir une telle zone. Ces efforts sont devenus plus concrets à compter de 2010, avec l'idée d'une conférence qui serait organisée par le secrétaire général des Nations unies et les trois dépositaires du traité (États-Unis, Royaume-Uni, Russie). Finalement, une conférence annuelle a été mise en place, suite à une décision de l'Assemblée générale de 2018, affichant l'objectif d'élaborer « un traité juridiquement contraignant ». L'objectif est ambitieux. Ces nouveaux développements pourraient avoir des répercussions au sein du processus d'examen du TNP, mais la question du Moyen-Orient – qui avait été identifiée comme la cause de « l'échec » de la conférence d'examen de 2015 – demeure un sujet de tensions sur lequel les États de la région voudront attirer l'attention.

19. Document de travail sur le désarmement nucléaire soumis par le groupe des Non-alignés parties au TNP, NPT/CONF.2020/PC.III/WP.12, 21 mars 2019, paragraphe 27.

20. Pour une synthèse sur ce point, voir E. Maître, « Cartographie du désarmement. Motivations et objectifs des principaux acteurs du désarmement nucléaire », *Recherches et documents*, Fondation pour la Recherche Stratégique, n° 2, 2019.

À considérer le TNP à travers la notion de crise, on comprend que cette crise est politique, et concerne en premier lieu le processus d'examen et non le régime de non-prolifération, lequel en subit pourtant les conséquences, dans la mesure où certains ENDAN conditionnent leur soutien à la non-prolifération aux avancées en matière de désarmement. Les États-Unis, sous l'administration Obama, avaient d'ailleurs tenté de dépasser ce blocage en faisant montre d'ouverture sur la question du désarmement²¹. Mais le problème persiste, et ne connaîtra pas de fin tant que certains États demeureront insatisfaits de ce qui est parfois appelé *statu quo*. Ils ont en effet tout intérêt à l'entretien du *narrative* sur la crise du TNP, pour faire progresser l'idée que le régime n'est pas seulement celui de la non-prolifération mais intègre le désarmement.

Enjeux et perspectives de la Conférence d'examen

La dimension structurelle et politique des difficultés auxquelles la Conférence d'examen devra faire face n'incite guère à l'optimisme quant à son succès. Les enjeux sont pourtant symboliquement élevés, en raison du double anniversaire qui met en exergue le fait que le TNP, en tant que traité permanent est encore relativement récent : 2020 correspond au cinquantième anniversaire de son entrée en vigueur, et au vingt-cinquième anniversaire de sa prorogation indéfinie.

Préserver le régime de non-prolifération

La Conférence d'examen de 2015 s'étant conclue sans accord, celle de 2020 subit une pression particulière. Cela avait déjà été le cas pour celle de 2010, qui était parvenue à produire un plan d'action portant sur chacun des trois piliers du TNP (non-prolifération, désarmement et usages pacifiques de l'énergie nucléaire²²), alors que la conférence de 2005 avait été considérée comme un échec. Cette année, les perspectives d'un dénouement consensuel sont particulièrement incertaines. Le Prepcom s'est clos en 2019 sur une évaluation encourageante de son président l'ambassadeur Syed Md Hasrin Syed Hussin (Malaisie), qui concluait que « les convergences de vues entre les États parties demeur[ai]ent bien plus nombreuses que les points de divergence »²³. Cependant, ces derniers restent

21. Cette orientation avait été explicitée notamment dans la *Nuclear Posture Review* (2010). Bien que considérée par nombre d'États comme seulement rhétorique, elle avait été vue comme un atout pour le bon déroulement de la conférence d'examen de 2010. Mais elle avait aussi ouvert la voie à une campagne sur les conséquences humanitaires de l'arme nucléaire (CHAN), qui devait conduire au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN).

22. Document final de la conférence d'examen du TNP en 2010, volume I, NPT/CONF.2010/50, disponible sur : <http://undocs.org>.

23. « Reflections of the Chair of the 2019 session of the Preparatory Committee, NPT/CONF.2020/PC.III/14 », disponible sur : <https://reachingcriticalwill.org>.

très limités, comme l'ont montré les discussions autour du projet de recommandations pour la conférence, qui n'a pu être adopté.

À l'approche de la Conférence d'examen de 2020, l'idée selon laquelle son résultat ne devrait pas être seulement mesuré à l'adoption d'un document final, semble avoir progressé. Certains experts ont continuellement attiré l'attention sur le fait que la forme ne devait pas prendre le pas sur fond²⁴, une telle logique conduisant à faire peser sur les travaux une pres-

L'enceinte du TNP n'est pas le lieu de la résolution des crises

sion néfaste. Les uns évoquent la nécessité de prendre en compte la qualité des discussions, les autres proposent de ne pas rechercher obligatoirement le consensus, mais d'exposer les points de convergence et de divergence. En définitive, cette recherche d'un « plan B »²⁵ correspond à une nécessité : il n'est pas certain que les États participants aient d'autre choix. S'ils veulent un succès, il faudra peut-être en donner une nouvelle définition. Mais on ne peut exclure l'hypothèse selon laquelle certains États verraient quelque intérêt à pouvoir déplorer un « échec » de la Conférence d'examen. L'ampleur de la contestation politique du TNP rend cette dernière crédible.

Au-delà de ces aspects politiques, préserver le régime de non-prolifération requiert d'accorder davantage d'attention à l'ensemble de ces sujets. Certes, l'enceinte du TNP n'est pas le lieu de la résolution des crises ; mais il est important que celles-ci soient mentionnées et discutées, même si la présence des États concernés peut rendre la tâche délicate. Viser à la fois la rédaction d'un document final de consensus, et l'insertion de paragraphes sur les crises semble voué à l'échec, d'une part en raison de l'antagonisme des positions (États-Unis/Iran par exemple), d'autre part parce qu'on imagine mal l'Iran accepter un tel document s'il y fait figure d'accusé, ou même de suspect, selon les conclusions des inspections de l'AIEA quant à son respect des obligations du Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)²⁶. Sur la question nord-coréenne, la déclaration commune sur laquelle 70 États avaient réussi à s'accorder lors de la session du Prepcom en 2019²⁷ pourrait servir de base pour les travaux de la Conférence d'examen.

24. Ces questions se posaient déjà au début des années 2000. Voir en particulier T. Oglivie-White et J. Simpson, « The NPT and its 2003 Prepcom Session: A Regime in Need of Intensive Care », *The Nonproliferation Review*, vol. 10, n° 1, 2003, p. 40-41, disponible sur : www.tandfonline.com.

25. R. Einhorn, « The 2020 NPT Review Conference: Prepare for Plan B », *UNIDIR*, 2020.

26. Des évolutions encourageantes ont été signalées par l'AIEA à la fin du mois d'août 2020, suite à la visite de son directeur général Rafael Mariano Grossi à Téhéran. L'Iran a en particulier accepté la demande de l'AIEA d'inspections sur deux sites. Au moment de la rédaction de cet article, les analyses sont encore en cours.

27. Relever le défi nord-coréen, déclaration conjointe de 70 États, lors de la troisième session du Prepcom (2019), NPT/CONF.2020/PC.III/13.

Par ailleurs, certains sujets techniques devraient être remis à l'agenda, même si la perspective d'une progression semble encore inenvisageable en raison de l'opposition de certains ENDAN, qui continueront à bloquer au motif que les EDAN ne respectent pas leur obligation de désarmement. Le renforcement du régime de non-prolifération requiert prioritairement deux avancées : d'une part, l'acceptation universelle d'un standard amélioré des garanties de l'AIEA par rapport à celui qui avait été défini initialement²⁸ ; et d'autre part la précision des conditions et conséquences d'un retrait du TNP²⁹.

Le pilier désarmement et le problème du TIAN

Le pilier désarmement sera une nouvelle fois un sujet de tensions, au-delà même de la contestation politique évoquée précédemment. Tout d'abord, les échos du monde réel dans ce domaine risquent de ne pas être très encourageants. En particulier, l'avenir de New START, dont l'échéance est désormais très proche : sans décision de prolongation du traité en l'état – possibilité prévue par le texte pour une durée maximale de cinq ans –, celui-ci prendra fin en février 2021. Les arsenaux nucléaires des États-Unis et de la Russie ne seront dès lors plus encadrés par aucun accord de maîtrise des armements. À ce stade, les volontés des deux parties concernées semblent irréconciliables : la Russie affiche celles de prolonger le traité en l'état, tandis que les États-Unis souhaitent y apporter des modifications en matière de vérification. New START n'est pas le seul point à aborder sous le pilier désarmement, mais il est majeur.

Ensuite, la naissance encore récente du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) est venue modifier les lignes de fracture autour du thème du désarmement nucléaire. Après la conclusion du traité, la campagne sur les conséquences humanitaires de l'arme nucléaire (CHAN) a travaillé à l'obtention des cinquante ratifications nécessaires à son entrée en vigueur³⁰. Cet objectif a été atteint avec l'adhésion du Honduras à la fin du mois d'octobre 2020. Un délai de 90 jours étant prévu après le dépôt du cinquantième instrument de ratification, le traité devrait donc entrer en vigueur au début de l'année 2021 et en amont de la conférence d'examen du TNP.

28. Suite à la découverte du programme clandestin de l'Irak, l'AIEA avait engagé un travail de renforcement des garanties, afin de ne plus seulement empêcher le détournement d'activités civiles à des fins militaires mais aussi détecter d'éventuelles activités clandestines. Ainsi, aux accords de garanties généralisées doivent être adjoints des « protocoles additionnels ».

29. Il s'agit en particulier de dissuader d'éventuels candidats à la prolifération d'imaginer pouvoir bénéficier de coopérations nucléaires civiles et de sortir du TNP pour poursuivre la voie militaire.

30. Voir TIAN, article 15, §1.

En théorie, le TIAN devrait bénéficier d'un large soutien, et le rapport de force être à son avantage, notamment pour défendre l'idée qu'il sert la mise en œuvre de l'article VI³¹ du TNP, et lui fait gagner en légitimité, même si l'étude des documents de travail soumis au Prepcom par les délégations montre que les signataires du TIAN ne lui apportent pas un appui proactif. Par exemple le mouvement des non-alignés (qui représente 75 % des États signataires) ne le mentionne pas dans ses « Éléments pour un plan d'action pour l'élimination des armes nucléaires »³², alors qu'il milite toujours pour la conclusion d'une convention sur les armes nucléaires visant à leur abolition. On peut donc s'attendre à une pression renouvelée sur le thème de l'abolition, en parallèle de celle qui s'exercera, en lien avec le TIAN, pour promouvoir l'idée de l'imminence de l'avènement d'une norme d'interdiction³³. Et l'Union européenne, qui pourrait porter une voix constructive lors de la Conférence d'examen, risque d'en être empêchée par la difficulté à s'accorder en interne, trois de ses membres ayant adhéré au TIAN (Autriche, Irlande, Malte).

Créer des points de convergence

Dans cet environnement fragmenté, des logiques coopératives ont émergé sur des questions liées au désarmement nucléaire. Plusieurs initiatives ont été lancées par des États dotés ou non dotés au cours du cycle qui s'achève. Sans rassembler une majorité, elles entraînent pourtant une dynamique constructive, qui pourrait se révéler utile lors de la Conférence d'examen. Les plus saillantes sont celle de la Suède, *Stepping stones*, qui vise à « débloquer la diplomatie du désarmement par une approche pas à pas »³⁴, et celle des États-Unis pour « Créer une situation propice au désarmement nucléaire » (CEND)³⁵. La crédibilité de cette dernière sera cependant grandement érodée en cas de non-renouvellement de New START.

Par ailleurs, deux thématiques paraissent pouvoir susciter des points de convergence importants et durables. Tout d'abord, la vérification du

31. Le TIAN n'est pas un instrument de sécurité mais le support d'une large campagne de délégitimation de l'arme nucléaire et de stigmatisation de ses possesseurs. Ce qui ne semble pas de nature à contribuer au désarmement nucléaire.

32. Voir NPT/CONF.2020/PC.III/WP.10.

33. La voie juridique (une nouvelle saisine de la CIJ notamment) pourrait envisagée comme l'une des étapes suivant la ratification du TIAN. J.-B. Jeangène Vilmer, « The Forever-Emerging Norm of Banning Nuclear Weapons », *Journal of Strategic Studies*, 1^{er} juin 2020, disponible sur : www.tandfonline.com.

34. Document de travail présenté par la Suède en 2019 lors du Prepcom TNP, NPT/CONF.2020/PC.III/WP.33.

35. Connue sous l'acronyme CEND pour « Creating an Environment for Nuclear Disarmament ». D'abord lancée en tant que CCND (« Creating the Conditions for Nuclear Disarmament »), elle a suscité des réactions très négatives car interprétée comme une manière de poser des pré-conditions à la mise en œuvre du désarmement.

désarmement nucléaire recueille une attention plus importante et diversifiée. Le sujet a longtemps été porté par le Royaume-Uni, avec la Norvège et l'ONG Vertic. D'autres États parties s'y sont désormais impliqués, soit à travers l'International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV) que les États-Unis font vivre depuis déjà six ans, soit plus récemment par le biais d'un exercice organisé conjointement par l'Allemagne et la France³⁶. Cependant, le soutien actif à ce sujet restera sans doute limité aux États parties qui favorisent une approche progressive, et n'intéressera pas les abolitionnistes, notamment les promoteurs du TIAN.

Ainsi, c'est surtout la réduction du « risque nucléaire » qui pourrait représenter un terrain d'entente pour les échéances à venir. La multiplication des études sur ce thème, et des documents officiels qui le mentionnent, témoigne d'un intérêt croissant, et certainement aussi d'une volonté de trouver un point de rencontre. La réduction de ce risque semble correspondre au cadrage de la campagne pour l'interdiction des armes nucléaires sur les conséquences humanitaires d'un emploi de l'arme nucléaire ; mais elle rejoint également les préoccupations des États quant aux évolutions des arsenaux et des doctrines vers une intégration plus marquée des armes nucléaires non-stratégiques, avec comme corollaire une perméabilité entre armes conventionnelles et nucléaires, et un abaissement du seuil d'emploi de ces dernières.

Convergence sur la vérification et sur le risque nucléaire

À cet égard, l'idée que les EDAN devraient s'engager par une déclaration sur le fait qu'une « guerre nucléaire est vouée à l'échec et n'a donc pas lieu d'être » est soutenue par de nombreux experts³⁷. Le symbole serait important, et pourrait marquer le point de départ de travaux sur la réduction du risque, mais il ne sera pas suffisant. Les délégations devront certainement faire preuve d'inventivité pour contourner le problème de la définition du sujet, et plus généralement pour faire naître des points de convergence.

En définitive, l'enjeu de la prochaine Conférence d'examen du TNP ne sera pas l'avenir du régime de non-prolifération mais la crédibilité et l'utilité du processus d'examen lui-même. La dimension politique de la pression

36. L'exercice NuDive à Jülich (Allemagne), 24 septembre 2019 s'inscrit dans la continuité des travaux de l'IPNDV.

37. Traduction de : « A nuclear war cannot be won and must never be fought. » Cette phrase historique avait été prononcée par Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev en 1985. Voir par exemple W. Potter et L. Dunn, « Time to Renew the Reagan-Gorbachev Principle », *Arms Control Today*, mars 2020, disponible sur : www.armscontrol.org.

exercée sur le thème du désarmement risque de finir par être contre-productive, et d'empêcher les progrès sur des sujets susceptibles de rassembler, dans un contexte international marqué notamment par l'érosion de la maîtrise des armements.



Mots clés

Nucléaire
Prolifération
Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
Désarmement