

# LA CRISE DU TNP: AVANT LA CONFÉRENCE D'EXAMEN DE 2010

Le traité de non-prolifération (TNP) est en crise. Les Etats signataires du traité devront, lors de la conférence d'examen de mai 2010, exprimer par un document final adopté par consensus leur volonté de renforcer le traité. Les défis liés aux programmes atomiques de l'Iran et de la Corée du Nord et la division des Etats signataires du traité sur la question de savoir s'il faut donner la priorité à la non-prolifération ou au désarmement rendent toutefois difficile un accord. Malgré quelques signes positifs, les obstacles restent donc importants pour un résultat substantiel.



*Usine nucléaire de Qom: la découverte de l'installation iranienne a renforcé la méfiance vis-à-vis de Téhéran, le 28 septembre 2009.*  
 Reuters / Ho New

Le traité de non-prolifération (TNP) passe pour le pilier angulaire de la politique de non-prolifération nucléaire. Mais il traverse une grave crise depuis longtemps. Il existe, avec Israël, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord, qui a déclaré sa sortie du traité en 2003, plusieurs puissances atomiques en-dehors du TNP, ce qui affaiblit l'ensemble du traité et n'est guère acceptable pour la majorité des Etats non dotés d'armes nucléaires. Les parties au traité sont elles aussi profondément divisées. De nombreux Etats reprochent aux Etats-Unis, à la Russie, à la Grande-Bretagne, à la France et à la Chine, reconnus comme puissances nucléaires dans le TNP, de ne pas s'être suffisamment acquittés de leurs obligations en matière de désarmement. Ils s'insurgent par conséquent contre une intensification des contrôles des programmes atomiques civils nécessaires pour empêcher un détournement militaire.

La conférence d'examen du TNP imminente de mai 2010 revêt une importance centrale face à cette crise. Le TNP ne pourra être renforcé que si les Etats signataires du traité arrivent à se mettre d'accord sur les questions controversées. Pour ce faire, il faudrait autant tenir compte des intérêts des Etats qui s'engagent principalement en faveur d'un renforcement de la norme de non-prolifération que des scrupules des Etats qui considèrent comme prioritaires les obligations de désarmement des Etats dotés d'armes nucléaires.

## Les trois piliers du TNP

Le TNP est entré en vigueur en 1970 et a été prolongé pour une période indéterminée en 1995. Il repose sur trois piliers: non-prolifération, désarmement et utilisation civile de l'énergie nucléaire (cf. encadré). Premièrement, le TNP fait la distinction entre les Etats dotés d'armes nucléaires et

tous les autres Etats signataires du traité. Ces derniers ont renoncé durablement à l'arme atomique. Ce règlement répond non seulement aux intérêts des Etats dotés d'armes nucléaires mais aussi à ceux des Etats non dotés d'armes nucléaires. Pour ces derniers, l'avantage se situe dans la prévention de courses aux armements nucléaires dans leur région respective.

Deuxièmement, les Etats dotés d'armes nucléaires se sont engagés dans l'art. VI du TNP à des négociations sérieuses sur le désarmement nucléaire. Du point de vue de nombreux Etats non dotés d'armes nucléaires, ce processus devrait entraîner au bout du compte l'abolition de toutes les armes atomiques. Troisièmement, le TNP permet explicitement l'utilisation civile du nucléaire et exhorte les Etats signataires du traité à se soutenir mutuellement dans ce domaine. Ce droit est cependant, pour les Etats non dotés d'armes nucléaires, lié à la stricte condition qu'ils renoncent à toute utilisation militaire et interdit aux puissances atomiques de les soutenir dans la construction d'armes nucléaires.

## La conférence d'examen de 2010

Une conférence d'examen du TNP aura lieu à New York en mai 2010. Ces rencontres quinquennales ont pour tâche de contrôler le respect du traité et d'élaborer des mesures pour mieux le mettre en œuvre. La dernière conférence d'examen a échoué en 2005 en raison de désaccords sur la question du désarmement. La situation se présente mieux cette fois-ci. Obama, le président américain a, en professant la vision d'un monde exempt d'armes atomiques, rappelé aux Etats-Unis leur devoir. Des questions de pro-

cédure importantes ont également déjà pu être largement éclaircies en 2009.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a en outre réalisé, sous la présidence américaine, d'importants travaux préliminaires en adoptant la résolution 1887 le 24 septembre 2009. Cette résolution renferme des éléments susceptibles d'être inclus dans une déclaration finale de la conférence d'examen du TNP. L'importance du respect de toutes les dispositions du traité y sera autant renforcée que la nécessité de négociations sur le désarmement dans l'objectif d'un monde exempt d'armes nucléaires.

Il ne faut pas, malgré les signes positifs, en attendre trop de la conférence de 2010. Les Etats membres continuent d'être divisés sur de nombreuses questions. Beaucoup de pays en voie de développement et nouvellement industrialisés déplorent que les puissances nucléaires et de nombreux Etats industrialisés se concentrent trop sur les questions de non-prolifération et de vérification aux dépens des domaines problématiques du désarmement et de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Dans cette perspective, la résolution 1887 du Conseil de sécurité est de nouveau interprétée comme peu équilibrée par toute une série d'Etats non alignés. L'Iran représente lui aussi un grand obstacle. Si aucune solution diplomatique ne s'ébauche dans le conflit atomique d'ici mai 2010, Téhéran pourrait se braquer et empêcher l'adoption d'une déclaration finale. Le résultat de la conférence dépendra de la possibilité de trouver ou non des positions équilibrées dans les problèmes centraux.

### Non-prolifération

Les pays occidentaux insisteront, sous la direction des Etats-Unis, pour que la conférence d'examen réaffirme le respect de la norme de non-prolifération comme composant central du TNP. A côté du programme d'armement atomique de la Corée du Nord, qui ne devrait pas être le point de mire en raison de la sortie de Pyongyang du traité, c'est surtout le programme nucléaire de l'Iran qui cause des soucis. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) craint qu'il ne présente une dimension militaire. En raison du manque de transparence et de coopération de la part de l'Iran et parce que Téhéran n'applique pas le protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA, l'AIEA n'est pas en mesure de s'assurer qu'aucune activité non déclarée n'a lieu en Iran ou qu'il n'y existe pas du matériel nucléaire non enregistré. L'Iran poursuit toujours aussi énergiquement l'enrichissement

### Contenu des principales dispositions du TNP

- Art. I: Les Etats dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne pas transférer d'armes nucléaires. Ils ne peuvent pas non plus donner à un autre Etat le pouvoir d'en disposer.
- Art. II: Les Etats non dotés d'armes nucléaires ne peuvent pas accepter d'armes nucléaires ni le droit d'en disposer.
- Art. III: Les Etats non dotés d'armes nucléaires s'engagent à convenir de mesures de garantie avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en vue d'empêcher le détournement de projets nucléaires pacifiques à des fins militaires.
- Art. IV: Il ne peut pas être porté atteinte aux programmes d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire; les parties au traité s'engagent à faciliter un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements.
- Art. VI: 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.
- Art. X: Chaque partie au traité aura le droit de se retirer du TNP avec un préavis de trois mois si elle décide que des événements mettent en péril les intérêts suprêmes de son pays.

Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ☞

d'uranium au mépris des consignes du Conseil de sécurité de l'ONU et a annoncé il y a peu la construction de dix nouvelles installations consacrées à cette activité.

La Syrie pose un autre problème. Les forces aériennes israéliennes y ont détruit en 2007 une installation non enregistrée auprès de l'AIEA qui était vraisemblablement un réacteur au graphite d'origine nord-coréenne près d'être terminé. En raison de la coopération jusqu'alors insuffisante de la Syrie, l'AIEA ne peut pas évaluer de manière définitive si Damas a enfreint ou non les dispositions du traité. La conférence d'examen ne pourra pas simplement ignorer ces cas. Le respect de la norme de non-prolifération est en fin de compte l'objectif central du traité. Il sera très important de voir quelle dose de soutien international Téhéran pourra en particulier mobiliser pour sa position.

### Vérification

Une vérification efficace est la condition indispensable à l'efficacité du TNP. Comme les accords de garanties initiaux de l'AIEA avec les Etats signataires du traité se sont avérés insuffisants dans des cas comme l'Irak ou la Libye, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a adopté un protocole additionnel dans les années nonante. Des devoirs d'information étendus doivent garantir que les programmes nucléaires militaires ne restent pas indétectés. Les droits d'accès des inspecteurs de l'AIEA ont été considérablement étendus. Leur tâche est de s'assurer qu'il n'y a pas de matériel nucléaire non déclaré ni d'activités non enregistrées dans les lieux inspectés.

Jusqu'à présent, à peu près la moitié des Etats signataires du TNP seulement a mis

en vigueur ce protocole additionnel. L'Union européenne et les Etats du G8 se sont engagés à le faire appliquer dans le monde entier. Il doit autant que possible être fixé comme standard de la satisfaction des obligations de vérification selon l'article III du TNP. La résolution 1887 du Conseil de sécurité a elle aussi réaffirmé ce but. Mais des pays importants comme l'Iran, l'Egypte, l'Algérie, la Syrie ou le Brésil se sont opposés à cette exigence. Ils avancent sans cesse deux arguments: d'une part, ils ne voient pas pourquoi ils devraient accepter des mesures de vérification aussi larges tant que les Etats dotés d'armes nucléaires ne s'acquittent pas de leurs obligations de désarmement; d'autre part, le protocole additionnel de l'AIEA s'immisce à leur avis trop dans les droits de souveraineté nationaux. Il serait difficile, sur cette toile de fond, de fixer comme standard, à la conférence d'examen, l'implémentation du protocole additionnel. Il faudrait cependant rendre aussi explicite que possible son importance exceptionnelle pour le TNP.

### Désarmement

Les questions de désarmement nucléaire occuperont une grande place à la conférence d'examen. Les cinq puissances atomiques du TNP ont certes toutes, à l'exception de la Chine, réduit le nombre de leurs armes nucléaires à la fin de la guerre froide. Mais une partie de cette réduction était le résultat de mesures de modernisation. Le nombre restant, soit presque 30'000 armes nucléaires, reste cependant très important dans ces cinq pays. Plus de 90% se trouve en possession des Américains ou des Russes.

Malgré les manifestations de volonté de Washington, on ne devrait guère assister à

d'autres progrès de désarmement concrets d'ici le début de la conférence d'examen. Les Etats-Unis et la Russie signeront bien un nouvel accord START sur le contrôle de l'armement stratégique, mais ce traité ne sera pas encore ratifié et ne satisfera pas non plus, avec ses étapes de désarmement très limitées (cf. analyse CSS n° 53 ☞), les attentes de nombreux Etats non dotés d'armes nucléaires. L'administration Obama ne soumettra pas au Sénat le Traité visé d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT) pour ratification avant mai 2010. Le risque de voir ce projet échouer au Sénat, comme cela avait déjà été le cas du président Clinton en 1999, est trop grand si l'on considère que la majorité des deux tiers est indispensable.

L'Union européenne a proposé, sur cet arrière-fond, une série d'objectifs de désarmement qui pourraient être consignés dans un document final. Parmi ces objectifs: la mise en vigueur aussitôt que possible du CTBT, le début des négociations sur un traité sur l'interdiction de la production des matières fissiles (FMCT) ainsi que des progrès dans la réduction des armes nucléaires américaines et russes, y compris les systèmes non stratégiques. L'inclusion de ces objectifs de désarmement dans un document final pourrait aider à surmonter les positions contradictoires des parties au traité par rapport au désarmement.

### Utilisation civile

De plus en plus d'Etats commencent actuellement à s'intéresser à l'utilisation pacifique du nucléaire (cf. analyse CSS n° 57 ☞). Tant qu'ils se limitent aux réacteurs à eau légère, les risques de détournement militaire restent limités. Mais la construction d'usines d'enrichissement d'uranium et de retraitement est nettement plus dangereuse, ces deux techniques se prêtant bien à la fabrication de matériel fissile militaire.

C'est sur cette toile de fond que s'est ouvert un vaste débat sur l'internationalisation du cycle du combustible nucléaire. Le commun dénominateur des différentes propositions se situe dans l'idée d'offrir aux utilisateurs d'énergie nucléaire civile des stimulants économiques pour qu'ils renoncent à des projets d'enrichissement et de retraitement nationaux onéreux. Ils doivent simultanément disposer d'un accès garanti au matériel fissile à des fins civiles.

De nombreux pays nouvellement industrialisés sont cependant très critiques vis-

## La Suisse et le TNP

- ▮ La Suisse est membre du TNP depuis 1977.
- ▮ Elle aspire à long terme à une élimination complète, mondiale et vérifiable des armes nucléaires.
- ▮ La Suisse est d'avis que des progrès substantiels dans le désarmement nucléaire constituent le meilleur moyen de réduire le risque de prolifération. Elle considère donc comme prioritaire ce pilier du TNP et souligne les obligations de désarmement quantitatives et qualitatives des puissances nucléaires plus énergiquement que d'autres Etats occidentaux.
- ▮ La Suisse s'engage activement dans le domaine du désarmement nucléaire. Avec le Chili, la Nouvelle-Zélande, le Nigeria, la Suède et la Malaisie, elle a introduit en 2007 une résolution en faveur d'une baisse de l'état d'alerte des armes nucléaires (sortie de l'état d'alerte ou de alerting) à l'Assemblée générale des Nations Unies.
- ▮ La Suisse s'engage en faveur de la création de zones exemptes d'armes nucléaires au Proche-Orient.
- ▮ La Suisse approuve, dans le domaine de la non-prolifération, le renforcement des mesures de vérification. Elle se montre plutôt réticente à l'idée d'une banque multilatérale de combustible et souligne dans ce contexte le droit des Etats du TNP à une utilisation civile de la technologie nucléaire.

à-vis de tels projets. Ils craignent des restrictions du droit à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire qui leur revient selon l'art. IV du TNP. Mais la conférence d'examen pourrait faire ressortir l'importance d'étapes de multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire tout en soulignant le caractère volontaire de ces efforts.

### Clause de sortie

Chaque Etat membre du TNP a le droit, selon l'art. X, de se retirer du traité en respectant un délai de préavis de trois mois s'il décide que des événements extraordinaires ont compromis les intérêts supérieurs de son pays. Cette clause représente un autre problème grave. Jusqu'à présent, seule la Corée du Nord en a fait usage. La déclaration de sortie de Pyongyang en janvier 2003 n'est cependant pas acceptée par tous les Etats signataires du traité car elle n'a pas été transmise comme prescrit à tous les Etats membres mais seulement aux membres permanents du Conseil de sécurité.

On a proposé par le passé que les Etats souhaitant se retirer du traité aient à justifier leur requête devant une conférence spéciale du TNP. Mais de nombreux Etats membres ont rejeté cette proposition comme limitant le droit de sortie. La conférence d'examen pourrait fixer en guise de formule de compromis, comme proposé dans la résolution 1887, la possibilité pour les Etats qui ont (éventuellement) enfreint le TNP de le quitter certes, mais non d'être déliés de leur responsabilité quant à des infractions préalables.

### Universalité

Le fait qu'il existe avec l'Inde, le Pakistan et Israël trois puissances nucléaires en dehors du TNP qui ne sont pas soumises aux

obligations de désarmement de ce dernier constitue un fardeau pour le régime de non-prolifération nucléaire. Les pays arabes et l'Iran renvoient en outre à la résolution de 1995 sur le Proche-Orient envisageant l'adhésion au TNP de tous les Etats de la région en tant qu'Etats non dotés d'armes nucléaires. Cette résolution faisait partie de la décision des Etats signataires du traité en vue de la prolongation indéterminée du TNP. En ce qui concerne Israël, on critique le fait que l'on n'a guère pris de mesures depuis lors pour réaliser cette résolution. Cette question pourrait constituer l'une des plus grandes difficultés de la conférence de 2010, surtout si l'on considère la position dure de l'Egypte. L'objectif d'une adhésion complète au sein du TNP pourrait y être réaffirmé, ce qui ne devrait cependant pas, réalistement, entraîner beaucoup de répercussions pratiques sur les Etats en dehors du TNP.

### Perspective

Si l'on parvient, lors de la conférence d'examen de 2010, à adopter un document final commun réaffirmant la non-prolifération nucléaire, le désarmement nucléaire ainsi que l'accès garanti à l'utilisation pacifique du nucléaire comme éléments porteurs du régime de non-prolifération, la conférence est d'ores et déjà une réussite. Cela prouverait l'intérêt de tous les acteurs à vouloir soutenir le TNP comme élément inéluctable de la politique de non-prolifération, et cela malgré des divergences d'opinions sur certaines questions.

▮ Editeur responsable: Daniel Trachsler  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

▮ Commande d'analyses et abonnement gratuit: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)