

Le Traité de non-prolifération nucléaire entre les camps

La neuvième Conférence d'examen du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) aura lieu à New York du 28 avril au 22 mai 2015. Depuis la dernière Conférence d'examen de 2010, le fossé entre les Etats dotés de l'arme nucléaire et les partisans du désarmement nucléaire s'est creusé. Les perspectives sont donc mauvaises pour un Document final commun.

Par Oliver Thränert

Le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP), négocié en 1968 et entré en vigueur en 1970, est l'élément central de tous les efforts internationaux visant à limiter autant que possible l'accès aux armes nucléaires. Le TNP est un traité inégal. Il fait la distinction entre les Etats dotés de l'arme nucléaire (Etats-Unis, Russie, Grande-Bretagne, France, Chine) et les Etats non dotés de l'arme nucléaire. Beaucoup de pays non dotés étaient disposés à renoncer à l'arme nucléaire parce que les Etats dotés avaient promis de s'efforcer en contrepartie, de réduire leur arsenal nucléaire dans le but d'abolir toutes les armes nucléaires; et parce qu'ils avaient promis aux Etats non dotés de l'arme nucléaire de les soutenir dans l'utilisation purement pacifique du nucléaire.

Les Etats parties au TNP se rencontrent tous les cinq ans pour des Conférences d'examen. Les délégations examinent la mise en œuvre du contenu du traité et forment des propositions pour mieux réaliser l'accord. Les Etats membres du TNP ne disposent pas d'une organisation propre. Les Conférences d'examen du TNP sont dans cette mesure l'indicateur essentiel de l'état du régime du traité. Un document adopté par consensus avec des propositions visant à renforcer le TNP signifierait que la communauté des Etats parties au traité n'est pas totalement divisée.

Les perspectives sont mauvaises pour la Conférence d'examen du 28 avril au 22 mai 2015. Le climat politique mondial s'est



Des manifestations ont accompagné la Conférence d'examen du TNP en 2010 à New York. Les perspectives de progrès pour la neuvième Conférence d'examen 2015 sont aussi mauvaises. *Chip East / Reuters*

beaucoup dégradé dans le cadre du conflit ukrainien. La Conférence d'examen aura en outre lieu l'année du 70e anniversaire du bombardement d'Hiroshima et de Nagasaki. Cette date symbolique pourrait encore accentuer les divergences qui s'aggravent déjà depuis des années autour du désarmement nucléaire entre les Etats dotés de l'arme nucléaire et les Etats non dotés.

Les Etats-Unis joueront indubitablement un rôle clé lors de la Conférence d'examen. Lors de la dernière Conférence d'examen

de 2010, l'administration Obama a montré d'emblée sa volonté de faciliter un Document final commun. Elle a pu ce faisant renvoyer au nouveau traité de désarmement START qui venait d'être signé avec la Russie. Cette fois-ci, Obama ne peut pas produire pareille carte maîtresse. Tous les efforts de désarmement nucléaire se sont arrêtés. Même l'UE qui aurait le poids politique nécessaire pour accélérer les négociations de manière décisive, est affaiblie par des querelles internes entre les Etats dotés de l'arme atomique comme la France

Les articles du TNP en bref

Article I: Les États dotés de l'arme nucléaire s'engagent à ne transférer à qui que ce soit des armes nucléaires et à n'aider, n'encourager ni inciter un État non doté d'armes nucléaires à fabriquer ou acquérir des armes nucléaires.

Article II: Les États non dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne fabriquer ni acquérir des armes nucléaires.

Article III: Contrôle par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) sur la base d'accords individuels.

Article IV: Droit à la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Obligation à faciliter un échange d'équipements, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques pour une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

Article V: Droit à la participation aux bénéfices des explosions nucléaires pacifiques (obsolète, car ne sont plus effectuées).

Article VI: Engagement à des négociations sur la cessation de la course aux armements nucléaires, le désarmement nucléaire et le désarmement général et complet sous un contrôle international.

Article VII: Droit de former des zones exemptes d'armes nucléaires.

Article VIII: Provisions sur les amendements au contrat.

Article IX: Dispositions sur la signature et la ratification du contrat.

Article X: Si les intérêts suprêmes du pays sont menacés, tout État a le droit de se retirer en respectant un préavis de trois mois.

et la Grande-Bretagne d'une part et des pays exigeant le désarmement comme l'Autriche et l'Irlande d'autre part. Seul un accord dans le conflit entourant le programme nucléaire iranien fin mars 2015 pourrait générer une dynamique positive.

Un minimum de consensus en 2010

Pour ne pas devoir de nouveau se contenter de promesses, de nombreux États non dotés de l'arme nucléaire ont exigé pendant la Conférence d'examen de 2010 un calendrier concret du désarmement nucléaire complet d'ici 2025 ainsi qu'une Convention sur l'interdiction des armes nucléaires. Dans le plan d'action adopté à la fin, tous les États membres du TNP se sont certes de nouveau engagés à l'objectif d'abolir toutes les armes nucléaires. En même temps, les États-Unis ont, de concert avec les autres États dotés de l'arme nucléaire ainsi que des partenaires de l'OTAN, paré un calendrier du désarmement nucléaire et

imposé des formulations relativement faibles en ce qui concerne une Convention sur l'interdiction des armes nucléaires. La résistance de nombreux pays en voie de développement et émergents a d'autre part empêché d'enregistrer des progrès dans des domaines importants pour la non-prolifération comme la vérification.

Le thème du Moyen-Orient s'est avéré être la question essentielle pour un accord sur un Document final en 2010. L'Iran et les États arabes, sous l'égide de l'Égypte, ont exigé la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive dans la région, y compris Israël (qui ne fait pas partie du TNP et dispose de l'arme nucléaire). Il a été convenu en guise de compromis, avec le soutien actif de la délégation américaine, de convoquer en 2012 une conférence sur ce thème incluant tous les riverains régionaux. Les coparrains de la Résolution sur le Moyen-Orient, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Russie, devaient convoquer en accord avec le Secrétaire général de l'ONU un coordinateur chargé de préparer et de réaliser la conférence et de rendre ensuite compte de son déroulement lors de la Conférence d'examen de 2015. Israël a en outre été invité dans le Document final à adhérer au TNP et à mettre toutes ses installations nucléaires sous la surveillance de l'AIEA.

La Conférence d'examen de 2015

Il se pourrait que la Conférence d'examen du TNP de 2015 soit de nouveau dominée par les deux contentieux que sont le désarmement nucléaire et le problème du Moyen-Orient. Les thèmes de la non-prolifération nucléaire passeront plutôt quant à eux à l'arrière-plan.

A la différence de 2010, les États-Unis et la Russie, les États qui ont les plus grands arsenaux d'armes nucléaires, viennent à New York les mains vides sur le plan de la politique de désarmement. De nouveaux accords n'y seront même pas négociés. Le président américain Barack Obama peut seulement attirer l'attention sur le fait qu'il a fait preuve de bonne volonté en 2013 où il a proposé de réduire d'un tiers les ogives nucléaires stratégiques stationnées. Mais la Russie a fait la sourde oreille. Qui plus est: les États-Unis reprochent même à la Russie d'enfreindre le traité INF de 1987 visant le démantèlement des armes nucléaires à portée intermédiaire des deux parties. Il n'y a aucun progrès non plus pour ce qui est du désarmement nucléaire multilatéral: l'entrée en vigueur du Traité

d'interdiction complète des essais nucléaires n'est pas en vue – les États-Unis ne l'ont toujours pas ratifié et d'autres documents correspondants font aussi défaut – et il n'y a pas non plus de négociations en cours sur l'arrêt de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes (cut-off treaty) car la Conférence sur le désarmement de Genève prévue à cet effet n'adopte pas d'ordre du jour correspondant.

Cet arrêt du programme de désarmement nucléaire s'explique d'une part par le fait que l'importance de l'arme nucléaire a tendance à augmenter pour les États-Unis, la Russie et également la Chine (il en va de même pour l'Inde et le Pakistan, qui ne font cependant pas partie du TNP). Pendant la guerre froide, la stratégie militaire américaine était fortement axée sur le nucléaire en raison de l'infériorité conventionnelle des États-Unis par rapport à l'Union soviétique. Après 1990, l'importance des armes nucléaires a par contre continuellement diminué pour Washington en raison de plusieurs poussées de modernisation des systèmes conventionnels. Mais cette image change maintenant. Dans le cadre du nouveau conflit avec la Russie et des défis croissants qui émanent de la Chine, la demande d'une dissuasion nucléaire étendue fiable augmente du côté des partenaires américains dans le cadre de l'OTAN ou dans le contexte d'accords bilatéraux. Comme les États-Unis ont négligé pendant des décennies leurs armes nucléaires ainsi que l'infrastructure correspondante, ils ont un énorme retard à combler. Washington investira donc dans les prochaines années des milliards de dollars US entre autres dans de nouveaux vecteurs nucléaires.

La Russie voit ses armes nucléaires, qu'elle modernise constamment, comme une monnaie de grande puissance qui s'utilise aussi pour des menaces politiques. Les capacités conventionnelles de Moscou sont en outre faibles. La Russie a par conséquent étendu le rôle des armes nucléaires aux conflits régionaux. L'emploi en premier

Il se pourrait que la Conférence d'examen du TNP de 2015 soit de nouveau dominée par le désarmement nucléaire et le Moyen-Orient.

d'armes nucléaires tactiques a gagné de l'importance dans la doctrine militaire. Il doit être ainsi possible de dissuader ou de mettre fin à des guerres conventionnelles.

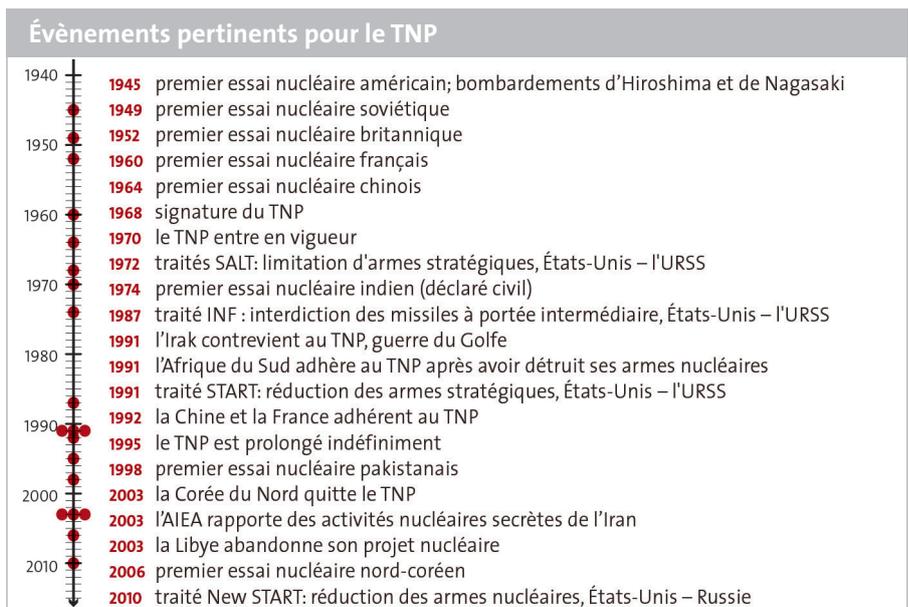
La Chine reste certes attachée à une dissuasion nucléaire minimale ainsi qu'à la doctrine du non-emploi en premier, mais son potentiel nucléaire augmente. La doctrine du non-emploi en premier est donc elle aussi de plus en plus remise en question au niveau interne. Les frappes nucléaires en-deçà du seuil stratégique pour désamorcer un conflit ainsi que les contre-frappes nucléaires en réponse à des attaques conventionnelles qui touchent les forces stratégiques ou d'autres intérêts vitaux de la Chine sont discutées.

Ce qui complique les choses est que l'Ukraine a été forcée, en dépit du mémorandum de Budapest de décembre 1994 où les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Russie ont réaffirmé son intégrité territoriale en contrepartie du retrait de toutes les armes nucléaires ex-soviétiques du pays, par la puissance nucléaire de Moscou, à céder la Crimée, ce qui conforte beaucoup d'observateurs dans l'idée que posséder l'arme nucléaire est assimilé à la puissance, à la protection et à l'invulnérabilité alors qu'y renoncer peut coûter son existence à un pays.

Le mécontentement et l'impatience augmentent chez les partisans du désarmement parallèlement à l'importance croissante des armes nucléaires. Beaucoup de ces pays s'organisent depuis 2013 dans le cadre de l'Initiative humanitaire. L'intention première est de délégitimer l'existence des armes nucléaires. Beaucoup d'entre eux exigent par conséquent la conclusion d'une Convention sur l'interdiction des armes nucléaires et veulent éventuellement l'activer même sans l'accord des grandes puissances selon le modèle de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel. Les partisans du désarmement exigent en outre des instruments juridiquement contraignants des calendriers précis pour le désarmement nucléaire. Tout porte à croire que le contentieux entourant le désarmement nucléaire va continuer à s'envenimer.

La question du Moyen-Orient

En phase avec les décisions de la Conférence d'examen du TNP de 2010, le diplomate finlandais Jaakko Laajava est devenu coordinateur de la conférence sur le Moyen-Orient prévue pour 2012, ce qui a cependant échoué à ce jour en raison de différences insurmontables. Israël a certes montré qu'il y était en principe disposé mais voulait inclure les conflits politiques au Moyen-Orient. Israël souhaite en outre associer le moins possible sur le plan diplomatique une conférence sur le Moyen-Orient au TNP car il n'est pas partie à cet



accord. Les pays arabes et l'Iran veulent en revanche se concentrer exclusivement sur l'abolition des armes de destruction massive dans la région. Ils voient la possession de l'arme nucléaire par Israël comme un problème central. Jérusalem renvoie par contre au programme nucléaire iranien. En avril 2013, le contentieux a même culminé dans la sortie spectaculaire de la délégation égyptienne d'une réunion du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP de 2015. Laajava a certes réussi à convoquer tous les participants à des séminaires en Suisse dès l'automne 2013; mais aucune percée n'a été réalisée jusqu'à présent malgré une atmosphère de discussion manifestement positive. La mission de la Conférence d'examen du TNP de 2010 n'a donc pas pu être remplie.

Indépendamment de la réalisation d'une conférence sur le Moyen-Orient, on peut faire état de différents progrès. La Syrie a par exemple adhéré en octobre 2013, sous la pression internationale, à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques et a fait détruire ses armes chimiques, précurseurs et installations de production correspondants. On se demande cependant si Damas a révélé la totalité de son potentiel d'armes chimiques. L'accord transitoire entre les États du groupe E3/UE et l'Iran relativement au programme nucléaire de ce dernier de novembre 2013 ainsi que les négociations poursuivies à ce sujet nourrissent l'espoir d'un accord. Ces progrès ne changent cependant rien au fait que la question d'une conférence régionale sur une zone exempte

d'armes de destruction massive politise fortement le Moyen-Orient et présente une charge émotionnelle. Elle recèle donc pour la Conférence d'examen du TNP de 2015 un dommage potentiel considérable.

Non-Prolifération marginalisée

Comme en 2010 déjà, il ne faut guère s'attendre en 2015 à des progrès sur la non-prolifération nucléaire à laquelle s'intéressent surtout les États occidentaux. Il s'agit spécifiquement du renforcement de la vérification, de l'avenir du circuit de combustible nucléaire et de la clause de sortie du TNP.

En mai 1997, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a adopté un modèle de protocole en guise de mesure volontaire additionnelle aux accords de garanties (safeguards) que doivent conclure les membres du TNP avec l'AIEA. Ce protocole contient deux éléments centraux: d'une part des déclarations étendues qui ne renferment plus seulement le bilan des stocks de matières fissiles mais soumettent aussi à l'obligation de déclaration tous les éléments d'un programme nucléaire pacifique, y compris la recherche et le développement; d'autre part de meilleures possibilités d'accès pour les inspecteurs de l'AIEA qui ont entre autres le droit de prélever des échantillons environnementaux à n'importe quel endroit de leur choix.

Plus d'une centaine d'États non dotés de l'arme nucléaire ont entre-temps mis en vigueur un protocole additionnel. Bien que l'UE, le G8 et d'autres États occidentaux s'engagent depuis des années en faveur de

la mise en œuvre du protocole additionnel comme exigence standard de la vérification du TNP, une série d'Etats parties au TNP, parmi lesquels on trouve aussi des Etats ayant un programme nucléaire pacifique, se braque obstinément. Ces Etats arguent en guise de justification qu'ils ne seraient disposés à mettre en œuvre le protocole additionnel que si les Etats dotés de l'arme nucléaire prenaient le désarmement nucléaire au sérieux. Il se peut que la Conférence d'examen du TNP de 2015 ne puisse elle non plus rien changer à cette situation.

Une série d'Etats, dont par exemple les Emirats arabes unis, l'Egypte, la Jordanie, la Turquie, l'Indonésie, le Bangladesh ou le Vietnam, prévoit de faire pour la première fois un usage civil du nucléaire. Ces pays ont besoin d'uranium faiblement enrichi

La Suisse se soucie particulièrement des conséquences humanitaires de l'utilisation possible de l'arme nucléaire.

pour exploiter leurs futurs réacteurs. Mais l'enrichissement d'uranium passe pour une technologie à double usage («dual use») car il peut aussi être utilisé pour produire de l'uranium hautement enrichi pour la fabrication d'armes (cf. [analyse du CSS 151](#)). Les Etats occidentaux, mais aussi la Russie, veulent donc garantir aux exploitants de programmes nucléaires pacifiques l'accès à l'uranium pauvrement enrichi pour leurs réacteurs nucléaires au moyen de banques d'uranium sans que ces Etats doivent exploiter eux-mêmes des usines d'enrichissement d'uranium. Les critiques de ces projets prétendent qu'il faut refuser l'accès aux technologies modernes aux pays émergents et en voie de développement. Ces Etats vont aussi s'opposer à un renforcement de ces projets lors de la Conférence d'examen du TNP de 2015.

La Corée du Nord est jusqu'à présent le seul Etat à avoir déclaré sa sortie du TNP, ce qui est en principe possible en vertu de l'art. X en invoquant un changement de la situation sécuritaire et en respectant un préavis de trois mois. Les Etats occidentaux veulent surtout garantir que, en cas de sorties fu-

tures – à éviter si possible –, des contraventions au traité antérieures restent juridiquement pertinentes et que les matières livrées auparavant soient restituées aux pays fournisseurs. Une obligation de justification avant qu'une sortie ne devienne effective pourrait aussi être introduite. Beaucoup de membres du TNP s'opposent en revanche à toute restriction du droit de retrait.

L'engagement de la Suisse

La Suisse vise l'abolition totale et mondiale de toutes les armes nucléaires, biologiques et chimiques. Elle est membre de tous les accords internationaux correspondants interdisant ces armes ou – comme dans le cas des armes nucléaires – ne permettant l'accès à ces armes qu'à peu d'Etats. La Suisse a signé le TNP en 1968, ne l'a cependant ratifié qu'en 1977. Depuis 2005, la Suisse met en œuvre un protocole additionnel à son accord de garanties conclu avec l'AIEA, de sorte que la totalité de son programme nucléaire pacifique est assujéti à d'amples obligations de déclaration et d'inspection. La Suisse est en outre membre du Groupe des pays fournisseurs nucléaires qui a pour but de ne permettre que les exportations servant incontestablement à une utilisation pacifique de l'atome (cf. [analyse du CSS 127](#)).

La Suisse s'entend comme une passerelle entre les différents groupes d'intérêt au sein du TNP. Ce rôle est surtout entré en jeu depuis 2010 dans la mesure où une série de consultations politiques auxquelles ont participé tous les Etats concernés ont eu lieu en Suisse en vue de la préparation d'une conférence sur la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. Même si ces rencontres n'ont pas encore débouché sur la conférence sur le Moyen-Orient prévue à proprement parler, elles ont cependant permis pour la première fois depuis de nombreuses années un dialogue intensif incluant Israël.

La Suisse s'engage en outre en faveur du renforcement de la norme de non-prolifération en promouvant la mise en œuvre du protocole additionnel aux garanties de l'AIEA comme exigence standard de la vérification du TNP. Elle s'engage en outre en faveur de l'application générale du TNP.

La Suisse se soucie particulièrement des conséquences humanitaires de l'utilisation possible de l'arme nucléaire. Un passage dans lequel les Etats parties au traité expriment leur profonde inquiétude concernant les conséquences catastrophiques d'une utilisation de l'arme nucléaire a été inclus dans le plan d'action du Document final de la Conférence d'examen du TNP de 2010 à l'initiative de la Suisse. Lors des premières réunions du Comité préparatoire à la Conférence d'examen du TNP 2015 qui ont eu lieu en 2012, la délégation suisse a présenté avec 15 autres Etats parties au traité une déclaration sur le thème des conséquences humanitaires des utilisations de l'arme nucléaire. Plus de 100 Etats parties au traité ont adhéré depuis lors à cette initiative. Des réunions marquées par une grande participation, dont aussi dernièrement celle des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, propriétaires de l'arme nucléaire, ont eu lieu en Norvège, au Mexique et en Autriche.

Les déclarations du groupe sont travaillées comme d'habitude par les 16 membres fondateurs, la Suisse ayant joué initialement le rôle de coordinateur. L'Initiative humanitaire prévoit de soumettre une prise de position commune lors de la Conférence d'examen de 2015. Le souci premier du groupe est l'abolition des armes nucléaires. Une Convention sur les armes nucléaires et un calendrier du désarmement nucléaire pourraient, de l'avis de nombreux membres, servir cet objectif mais il règne l'incertitude quant aux modalités des étapes correspondantes. Du point de vue suisse, ces mesures devraient être supportées par une majorité des Etats parties au traité qui inclut aussi des Etats dotés de l'arme nucléaire et des Etats qui s'appuient sur la dissuasion nucléaire dans le cadre d'alliances. En attendant, la Suisse s'engage en particulier en faveur de la poursuite de l'abaissement des niveaux d'alerte («de-alerting») des armes nucléaires pour exclure autant que possible leur utilisation accidentelle.

Dr Oliver Thränert dirige le think tank du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich. Il est co-auteur de l'analyse du CSS No.151 [«Double usage: la question de l'enrichissement de l'uranium \(2014\)»](#).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Le Sinaï – d'une zone-tampon à un champ de bataille No 168
L'UE et le monde: de Mme Ashton à Mme Mogherini No 167
Le néo-Califat de «l'Etat islamique» No 166
La campagne américaine contre l'«Etat islamique» No 165
Systèmes d'armes létaux autonomes: un défi à l'avenir No 164
Gouvernance d'Internet: Une mise à jour s'impose No 163