

L'Europe et le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires

L'entrée en vigueur du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires a donné à ses défenseurs au sein des parlements et de la société civile l'impulsion nécessaire pour intensifier la pression sur les États dotés d'armes nucléaires et leurs alliés militaires. C'est notamment le cas en Europe, où l'impact du traité sur des positions établies de longue date pourrait affecter les efforts de désarmement nucléaire.

Par Névine Schepers

Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) est entré en vigueur le 22 janvier 2021. S'appliquant uniquement à ses membres, il interdit notamment de mettre au point, mettre à l'essai, produire, posséder, transférer, employer ou menacer d'employer des armes nucléaires. Ce dernier aspect fait en partie référence aux doctrines de dissuasion, qui reposent sur la menace crédible de représailles nucléaires – une politique dont le TIAN entend remettre en cause la légitimité. Un autre objectif du traité est d'attirer l'attention sur le caractère inhumain des armes nucléaires et les conséquences catastrophiques qu'aurait leur utilisation sur les personnes et l'environnement.

Le TIAN est né du mécontentement face à ce que la plupart des États non dotés d'armes nucléaires perçoivent comme une lenteur du désarmement nucléaire. Bien que les stocks aient considérablement diminué depuis l'apogée de la guerre froide, la plupart des États dotés d'armes nucléaires sont en train de moderniser leurs programmes et comptent entretenir, diversifier et améliorer leurs arsenaux au cours des prochaines décennies. En outre, l'échec des traités de maîtrise des armements et le rôle accru des armes nucléaires dans les doctrines ont renforcé le risque de recours à ces moyens. Le désarmement nucléaire constitue, avec la non-prolifération et les usages pacifiques de l'énergie nucléaire, l'un



Setsuko Thurlow, militante d'ICAN et survivante d'Hiroshima, s'exprime lors de la cérémonie de remise du prix Nobel de la paix à Oslo, le 10 décembre 2017. NTB Scanpix / Terje Bendiksby via Reuters

des trois «piliers» du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), de portée pratiquement universelle. Malgré cela, de nombreux États non dotés d'armes nucléaires ont jugé nécessaire de faire un pas de plus et de créer un instrument interdisant explicitement les armes nucléaires.

À ce jour (mai 2021), 86 pays ont signé le TIAN et 54 l'ont ratifié. Ses États parties sont essentiellement des pays d'Afrique,

d'Amérique centrale et du Sud, d'Asie centrale, d'Asie du Sud-Est et du Pacifique. Ni les États dotés d'armes nucléaires, qu'ils soient reconnus par le TNP (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni et Russie) ou évoluent hors de son cadre (Corée du Nord, Inde, Israël et Pakistan), ni les alliés des États-Unis dont la sécurité dépend de la dissuasion élargie (membres de l'OTAN, Australie, Corée du Sud et Japon) n'ont adhéré au traité. Comme il est peu probable

que les États dotés d'armes nucléaires rejoignent cette cause, les partisans du TIAN concentrent leurs efforts sur les alliés militaires des États-Unis. Pour cela, ils peuvent capitaliser sur les formes existantes d'opposition populaire aux armes nucléaires, présentes à des degrés divers au sein des partis politiques de gauche, des parlementaires, des responsables locaux et de la société civile.

En Europe, cette pression pourrait s'intensifier et créer des divisions. Entre les États dotés d'armes nucléaires, les États parties au TIAN, les pays neutres et non alignés et les alliés de l'OTAN, y compris ceux qui hébergent des armes nucléaires américaines sur leur sol, le paysage nucléaire européen est contrasté et complexe. Le TIAN a jeté de l'huile sur le feu qui consume l'Europe à différentes intensités, attisé par le militantisme antinucléaire, les traditions diplomatiques humanitaires et la désillusion croissante face à l'échec des politiques

En ôtant leur légitimité aux armes nucléaires et aux doctrines qui les justifient, le TIAN fait de l'abolition une norme, plutôt qu'un objectif à atteindre.

de contrôle des armements et de désarmement. L'examen des répercussions du TIAN sur le débat entre les groupes partisans de la dissuasion et ceux favorables au désarmement en Europe peut servir de banc d'essai pour évaluer l'impact plus large du traité sur les efforts de désarmement à l'échelle mondiale et pour déterminer s'il peut réellement faire avancer cet objectif. La promotion d'un dialogue constructif, qui prenne en compte le mécontentement sous-jacent vis-à-vis des politiques de désarmement menées jusqu'à présent et les motifs de sécurité qui sous-tendent le maintien de la dissuasion, constituerait un premier pas dans la bonne direction.

Un facteur de polarisation

Des toutes premières phases de son élaboration (voir encadré) jusqu'à son entrée en vigueur, le TIAN a polarisé les débats sur le désarmement. Pour ses partisans, il va bien au-delà du TNP en soulignant les risques pour la sécurité internationale que posent la détention d'armes nucléaires et la dépendance à l'égard de la dissuasion nucléaire. En ôtant leur légitimité aux armes nucléaires et aux doctrines qui les justifient, le TIAN fait de l'abolition une norme, plutôt qu'un objectif à atteindre, et crée un cadre légal et politique contre leur détention et leur usage.

Les origines du TIAN

Le TIAN s'inscrit dans une **tradition d'initiatives humanitaires de maîtrise des armements et de désarmement** qui mettent l'accent sur la protection des civils, des communautés et de l'environnement. Il prête également attention aux souffrances humaines causées par les armes nucléaires et met en avant les victimes de leurs essais et de leur emploi. Cet aspect est largement abordé dans le préambule du traité et dans son article 6, qui énonce les obligations positives liées à l'assistance aux victimes et à la remise en état de l'environnement.

Le traité a été négocié en 2017 dans le cadre d'une série de conférences mandatée par l'Assemblée générale des Nations Unies. 124 nations ont pris part aux négociations, dont la Suisse. Aucun État doté d'armes nucléaires n'a intégré le processus et les Pays-Bas ont été le seul membre de l'OTAN à y participer, pour finalement être le seul État à voter contre l'adoption du traité. Pour les partisans du TIAN, celui-ci **comble un «vide juridique»** en interdisant totalement les armes nucléaires, au même titre que le font la Convention sur l'interdiction des armes chimiques et la Convention sur l'interdiction des armes biologiques pour ces deux moyens.

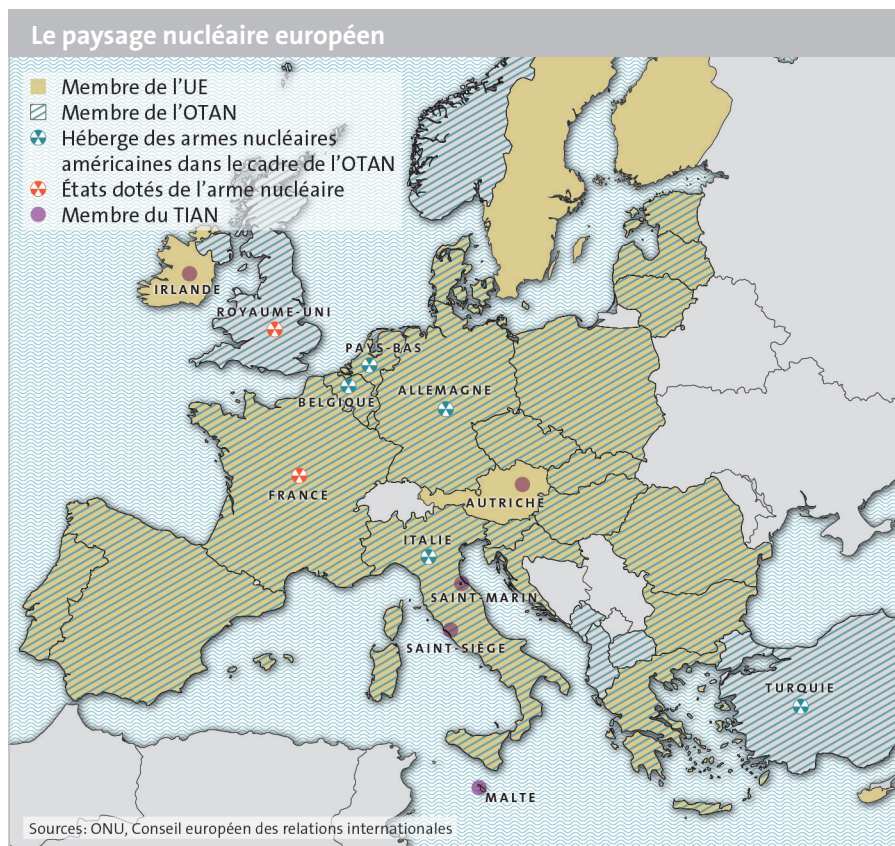
Cette norme étant désormais inscrite dans le droit international, les partisans du TIAN pensent qu'elle peut servir de base pour stigmatiser toutes les activités liées aux armes nucléaires, y compris les outils financiers qui les soutiennent. Des organisations de la société civile telles que la Campagne internationale pour abolir les armes nucléaires (ICAN), qui a reçu en 2017 le prix Nobel de la paix pour son travail sur le TIAN, ont également joué un rôle majeur dans la négociation et la promotion du traité. Ce phénomène traduit l'ambition de placer les personnes et les communautés au centre des efforts de désarmement, au lieu de se focaliser exclusivement sur les États.

L'objectif du traité, un monde sans armes nucléaires, est irréfutable. Ses opposants avancent toutefois un certain nombre d'arguments pour faire valoir son caractère irréaliste et irréalisable. Tout d'abord, les partisans du TIAN considèrent que les armes nucléaires sont source d'instabilité. Les détracteurs de cette approche soulignent les dynamiques de sécurité qui sous-tendent les politiques de dissuasion et la dépendance à l'égard des armes nucléaires. Le contexte international de sécurité s'est dégradé ces dix dernières années, ce qui complique la conduite d'un programme de désarmement nucléaire. Les détracteurs du TIAN, notamment en Europe, pointent un problème connexe: ses défenseurs portent davantage d'attention aux États démocratiques dotés d'armes nucléaires et à leurs alliés militaires qu'aux États autocratiques comme la Russie et la Chine, qui sont moins transparents. Si l'on peut attribuer ce phénomène à un engagement plus limité de la société civile en Russie et en Chine, les détracteurs occidentaux du traité esti-

ment que cette attention est mal placée et ne tient pas compte de ce qu'ils considèrent comme des actions déstabilisatrices de la part de Moscou et de Pékin.

Ensuite, les opposants pensent que le TIAN crée un instrument concurrent incompatible avec le TNP. Les partisans du TIAN réfutent cet argument et font valoir que les deux traités ont le même objectif. Selon eux, le TIAN et d'autres instruments postérieurs au TNP tels que le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires servent à mettre en application les principes déjà énoncés dans le TNP. Même si le TIAN ne remet pas en cause les tenants juridiques du TNP à long terme, il pose un problème politique à court terme. La prochaine conférence d'examen du TNP, qui devrait se tenir en août 2021 après plusieurs reports dus à la pandémie, est déjà confrontée à un certain nombre de défis (voir [l'analyse n° 261 du CSS](#)). Les efforts déployés par les partisans du TIAN pour obtenir sa reconnaissance lors de la conférence pourraient avoir un impact sur la recherche d'un consensus et freiner les progrès sur d'autres questions à résoudre.

Enfin, plusieurs aspects liés à la mise en œuvre du TIAN restent flous, notamment l'absence de régime de vérification établi et sa clause de retrait. Compte tenu du potentiel destructeur unique des armes nucléaires et de leur place dans les doctrines de défense, il s'agit là d'enjeux majeurs. En outre, les membres du TIAN doivent développer l'infrastructure institutionnelle et technique qui fera du traité un instrument non seulement normatif, mais également opérationnel. Comment géreront-ils ces questions lors de la première réunion des États parties en janvier 2022, quand ils commenceront à établir les règles de procédure et les mécanismes de mise en œuvre? Cela



reste à voir mais il s'agira, dans tous les cas, d'un processus de longue haleine.

Si le désarmement nucléaire a toujours été sujet à controverse, le TIAN a creusé le fossé en s'éloignant du *statu quo* et de la recherche d'un consensus. Après l'adoption du traité en 2017, les débats entre les tenants du désarmement et les défenseurs de la dissuasion sont devenus plus virulents. Les deux camps se renvoient la balle et recourent à des stratégies de mise au pilori. Les États dotés d'armes nucléaires ont d'abord adopté une position hostile à l'égard du traité et l'administration Trump a même fait pression sur plusieurs pays pour qu'ils reviennent sur leur ratification. Depuis l'entrée en vigueur du TIAN, beaucoup l'ont tout simplement mis de côté, au lieu de chercher à établir un dialogue constructif avec ses partisans.

L'Europe et le TIAN

En Europe, la proximité géographique des pays et leur interconnexion politique par le biais de l'UE, de l'OTAN ou de partenariats font qu'il est difficile d'ignorer le débat sur le TIAN. Compte tenu des positions très disparates des États (voir carte), les armes nucléaires et la question de savoir

si elles assurent ou entravent la sécurité sont depuis longtemps une pomme de discorde. Sans surprise, le TIAN a fait ressortir ces différences de façon encore plus nette. Mais le traité a aussi galvanisé les sentiments antinucléaires existants, offrant une plateforme pour faire davantage levier sur la question.

Jusqu'à présent, l'OTAN a présenté un front uni contre le TIAN. Plusieurs de ses membres européens subissent toutefois une pression populaire croissante pour signer le traité. En Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Islande, en Norvège et aux Pays-Bas notamment, certains partis politiques et gouvernements locaux soutiennent le TIAN et la question de sa signature a été soulevée dans les parlements nationaux. Beaucoup de grandes villes comme Berlin, Oslo et Paris ont signé l'Appel des villes d'ICAN et se sont ainsi engagées à soutenir le TIAN. En Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, les partisans du TIAN exploitent l'hostilité existante à la présence d'armes nucléaires américaines sur leurs territoires. Pourtant, le refus d'accueillir des armes nucléaires n'équivaut pas nécessairement à un refus de faire partie de l'OTAN.

Or, l'OTAN est par essence une alliance nucléaire, et elle le restera tant qu'il existera des armes nucléaires. Adhérer au TIAN est donc incompatible avec le fait de rester membre de l'OTAN. De même, on ne peut faire partie de l'OTAN sans souscrire à sa mission nucléaire. En 1985, la décision de la Nouvelle-Zélande de devenir une zone exempte d'armes nucléaires a interrompu sa coopération militaire avec les États-Unis pendant 25 ans. Ces événements montrent les répercussions que la signature du TIAN pourrait aujourd'hui avoir pour un pays de l'OTAN. À ce stade, il semble que les risques d'un retrait des dispositifs de défense et de sécurité fournis par l'OTAN l'emportent largement sur les avantages d'adhérer au TIAN pour répondre aux attentes de la population.

Néanmoins, il n'y a guère d'intérêt à adopter une position trop hostile à l'égard du TIAN: cela aurait pour seul effet potentiel de saper l'opinion publique sur l'OTAN. Si un membre de l'OTAN décide effectivement d'adhérer au TIAN, ce choix pourrait avoir un effet domino. L'impact serait d'autant plus grand si la décision émanait d'un pays qui fournit des avions à double capacité aux missions de l'OTAN et héberge des armes nucléaires. Mais la décision de n'importe quel allié d'adhérer au TIAN aurait également de profondes ramifications pour l'ensemble de l'alliance, ses fondements, sa posture et ses capacités. Les gouvernements des pays européens membres de l'OTAN devraient chercher à établir le dialogue avec le public et les partisans du traité sur les questions de désarmement nucléaire, dans la mesure où tout le monde a intérêt à réduire les risques nucléaires et à éviter l'escalade dans ce domaine.

Les divergences sur les questions nucléaires sont bien plus marquées au sein de l'UE, qui compte un État doté d'armes nucléaires (la France); des membres de l'OTAN dont quatre hébergent des armes nucléaires américaines (l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas); des pays tels que la Finlande et la Suède, qui ne font pas partie de l'OTAN mais contribuent de manière significative à ses missions et opérations; et des États membres du TIAN (l'Autriche, l'Irlande et Malte). La diversité du paysage nucléaire de l'UE lui a valu le surnom de «laboratoire du consensus» dans le contexte du TNP. En effet, l'UE est parfois considérée comme le reflet, à petite échelle, des principales positions internationales lors des conférences et peut donc servir de modèle pour trouver des compromis.

Cependant, les divergences de vues européennes sur le désarmement nucléaire, exacerbées par le TIAN, ont compliqué la formulation de positions communes à ce sujet. La non-prolifération et le contrôle des armements, en revanche, font l'objet d'un consensus plus large. En tant qu'entité, l'UE ne peut pas prendre officiellement position sur le TIAN car la défense et la sécurité restent du ressort des États membres. Or, l'absence de consensus sur le TIAN porte atteinte au pouvoir d'influence de l'UE au sein de la conférence d'examen du TNP et à son ambition de s'établir comme une puissance normative. Les désaccords sur le TIAN et le désarmement nucléaire sont devenus la principale ligne de fracture de l'UE. Ils réduisent considérablement sa capacité à trouver une position commune et, par extension, son influence et sa visibilité dans le cadre du TNP.

La Suisse et le TIAN

La Suisse a participé à la négociation du TIAN et a voté en faveur de son adoption, en dépit d'un certain nombre de préoccupations. En revanche, le gouvernement suisse n'a pas signé le traité, malgré la pression exercée par l'Assemblée fédérale en ce sens. Dans un rapport de 2018, un groupe de travail interdépartemental a présenté plusieurs raisons de ne pas adhérer au traité pour le moment, notamment le lien flou entre le TNP et le TIAN et l'impact incertain du traité sur les efforts de désarmement, compte tenu de l'absence des États dotés d'armes nucléaires et de leurs alliés. Il a également noté les conséquences potentiellement néfastes sur la future coopération militaire avec ces États.

Pour de nombreux pays, dont la Suisse, la prochaine conférence d'examen du TNP servira de base pour évaluer le TIAN de façon plus approfondie et aidera à déterminer s'il faut le considérer comme un outil renforçant ou entravant les efforts de désarmement. Après la conférence, la Suisse s'attachera à réévaluer le traité. Elle assistera également à la première réunion des États parties au TIAN avec le statut d'observateur, ce qui devrait permettre de clari-

fier les questions en suspens concernant les liens entre le traité et les instruments existants, son mécanisme de mise en œuvre et ses règles de procédure, entre autres.

Perspectives

L'inscription du TIAN dans le droit international a donné un nouvel élan à ses défenseurs au sein des parlements et de la société civile en Europe. La position des États dotés d'armes nucléaires étant difficile à infléchir, les partisans du traité concentreront leurs efforts sur les pays qui dépendent de la dissuasion élargie, particulièrement en Europe, et s'appuieront sur les sentiments antinucléaires et la désillusion quant au désarmement nucléaire. Le TIAN étant appelé à durer, l'attitude des gouvernements et des élus donnera le ton de la discussion. Plusieurs possibilités s'offrent à eux: ils peuvent se focaliser sur le traité et avancer des arguments juridiques qui risquent de sonner creux, ou s'engager dans un débat de fond sur la sécurité, les menaces perçues et les moyens d'y faire face. Ignorer complètement le TIAN pourrait nuire aux processus démocratiques, surtout si le soutien populaire continue de prendre de l'ampleur.

L'administration Biden, qui ne s'est pas encore exprimée explicitement sur le TIAN, pourrait montrer la voie en définissant les approches des alliés vis-à-vis du traité. Contrairement à la stratégie de dénonciation et de condamnation adoptée par Donald Trump, le président Joe Biden, désireux de réduire la dépendance à l'égard des armes nucléaires, devrait se montrer plus discret, voire conciliant dans une certaine mesure. S'il est effectivement ouvert à la communication, cela pourrait permettre d'examiner en commun les moyens de promouvoir une certaine retenue et peut-être même d'entamer une discussion avec les alliés de l'OTAN sur les conditions à réunir pour envisager le retrait des armes nucléaires américaines présentes en Europe. Une telle initiative devra s'inscrire dans le cadre d'un accord de maîtrise des armements avec la Russie portant sur les armes nucléaires stratégiques et non stratégiques.

Compte tenu de la place centrale et la quasi-universalité du TNP, la façon dont le TIAN sera abordé lors de la conférence d'examen du TNP et la question de savoir s'il renforce ou entrave les efforts actuels de désarmement constitueront un test pour de nombreux États encore indécis quant à ce traité d'interdiction. En Europe, c'est notamment le cas de pays non-membres de l'OTAN tels que la Suisse, la Suède, la Finlande et Chypre. Mais il y a un risque à faire de cette conférence d'examen, déjà riche d'enjeux, un point de référence pour évaluer la valeur du TIAN. Cela place la barre du succès à un niveau indéterminé ou pire, extrêmement élevé compte tenu des divergences de vues parfois irréconciliables.

Après tout, le TIAN n'existe formellement que depuis quelques mois. Il lui faut encore du temps pour s'établir sur le plan institutionnel, pour construire des mécanismes de mise en œuvre, de vérification et de conformité et pour développer des règles de procédure. La première réunion des États parties, qui se tiendra en janvier 2022, permettra de lancer le mouvement. Cependant, la mise en place de beaucoup de ces mécanismes prendra des années et nécessitera à la fois une expérience institutionnelle et des moyens financiers. Les États membres devront éclaircir dans le cadre du traité, plutôt qu'à travers des experts de la société civile, plusieurs questions juridiques relatives à sa mise en œuvre et à sa compatibilité avec les régimes existants et la coopération militaire. Ils devraient toutefois déterminer quelle approche choisir pour conduire la diplomatie du désarmement, ce qui donnera des indices sur la manière dont les partisans du traité choisiront d'interagir avec ses sceptiques.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Névine Schepers est Senior Researcher au sein de l'équipe Swiss and Euro-Atlantic Security du Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zürich.

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

Editeur: Oliver Thränert
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Les nouvelles armes hypersoniques No 285
Tempête géostratégique sur l'océan Indien No 284
L'intersection du genre et de la religion dans les conflits No 283
Les Balkans occidentaux se réarment No 282
La médiation avec les acteurs religieux en Israël-Palestine No 281
Le Yémen, terrain de jeux des pouvoirs régionaux No 280

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000486882