

TNP: UN QUINQUAGÉNAIRE ESSOUFFLÉ ?



DANIEL DURAND *

2018 marque le 50^e anniversaire de la signature du TNP (Traité de non-prolifération nucléaire). Celui-ci affichait l'ambition d'encadrer la possession de l'arme nucléaire, les possibilités de sa suppression progressive et le contrôle de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles. Cinquante ans après, les débats sur un possible accès de l'Iran à l'arme nucléaire, la stagnation dans la dernière décennie du processus de désarmement nucléaire ont conduit à parler de crise de la non-prolifération nucléaire, de crise de son instrument juridique, le TNP. La place de l'arme nucléaire et le concept de dissuasion, datant de la guerre froide, marquent toujours les relations internationales tout en étant vigoureusement contestés par les pays non nucléaires et par une nébuleuse d'organisations de la société civile soit pacifistes et abolitionnistes, soit environnementalistes et antinucléaires en général.

On peut estimer que le multilatéralisme, comme mode d'existence de la communauté internationale, se heurte aux intérêts politiques et stratégiques de la puissance militaire nucléaire.

De la maîtrise à la mainmise

Les quarante années de guerre froide, de 1948 à 1989, ont vu croître les stocks d'armes nucléaires entre les deux « Grands »

* CHERCHEUR EN RELATIONS INTERNATIONALES, DIRECTEUR DE L'IDRP (INSTITUT DE DOCUMENTATION ET DE RECHERCHES SUR LA PAIX).

Blogueur : <<https://culturedepaix.blogspot.com>>.

Dernier ouvrage : *1914-1918, cent ans après, la paix !*, Éditions Édilivre, mai 2018.

– États-Unis et Union soviétique – et se développer diverses théories d'emploi de ces armes.

Le besoin d'encadrer l'utilisation de la technologie nucléaire s'est fait sentir assez tôt. À la suite d'une proposition du président des États-Unis, Dwight D. Eisenhower, dans un discours à l'ONU le 8 décembre 1953, l'Agence internationale pour le contrôle de l'énergie atomique (AIEA) est créée en 1956, sous les auspices des Nations unies, afin de promouvoir l'usage du nucléaire, non pas à des fins militaires, mais civiles. Lorsque le risque de prolifération grandit dans les années 1960, ce sont les États-Unis et l'URSS qui poussent à la conclusion du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP ou NPT selon l'acronyme anglais). L'idée de dissuasion, si elle n'est pas reconnue par tous, devient progressivement plus partagée. Cette apparente stabilité a des limites, car elle se fait par un équilibre « vers le haut » : c'est l'équilibre de la terreur et de la course aux armements ...

1968-1970 : la peur de la prolifération : 5-10-20 ?

26

La crise des missiles de Cuba en 1962 fait prendre conscience aux deux « Grands » des risques d'affrontement nucléaire. En 1960 et 1964, la France puis la Chine acquièrent la capacité nucléaire. Des projections politiques prévoient en 1957 que dans les années à venir, alors, une dizaine de pays pourraient acquérir l'arme nucléaire¹. Des recherches sont alors en cours en Suède, au Brésil, en Argentine, en Afrique du Sud, en Israël. Contre une prolifération nucléaire déstabilisatrice, les négociations aboutissent, le 1^{er} juillet 1968, à la signature du TNP². Celui-ci entre en vigueur le 5 mars 1970 pour une durée de 25 ans après sa ratification par 43 pays, dont les États-Unis, l'URSS et le Royaume-Uni, puissances nucléaires. La France, ainsi que la Chine, refusent de le signer pour ne pas avoir les mains liées dans le développement de leur récente capacité nucléaire militaire et ne le signeront qu'après la fin de la guerre froide en 1992.

Le Traité repose sur ce qui sera appelé plus tard, le « *bargain* » (le marchandage). Il reconnaît d'abord le statut de puissance nucléaire aux seuls cinq États qui ont « fait exploser une arme nucléaire [...]

¹ Voir les explications de Benoît Pelopidas in « Du fatalisme en matière de prolifération nucléaire : retour sur une représentation opiniâtre », *Swiss Political Science Review*, vol. 15, n° 2, 2009.

² Texte sur : <<http://www.un.org/fr/conf/npt/2010/npttext.shtml>> (consulté le 17/07/2018).

TNP : UN QUINQUAGÉNAIRE ESSOUFLÉ ?

avant le 1^{er} janvier 1967 » (États-Unis, Union soviétique, Royaume-Uni, France et Chine). Tous les autres pays signataires (soit 192 pays aujourd'hui) s'engagent à renoncer à toute arme nucléaire et se placent sous le contrôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). L'Inde, le Pakistan et Israël restent non-signataires et la Corée du Nord a annoncé son retrait en 2003, mais la validité de ce retrait est contestée par certains juristes internationaux³.

Ainsi, le TNP instaure une distinction, qu'on peut appeler une discrimination, entre deux catégories d'États, ceux qui sont dotés d'armes nucléaires (appelés EDAN) et les autres (appelés ENDAN). Le Traité ferme ainsi la porte du « club nucléaire », composé des cinq pays qui sont aussi les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies.

Ces derniers acceptent cependant des contreparties (le « *bargain* ») dans ce Traité comme la possibilité pour les pays non dotés de l'arme nucléaire de développer des applications pacifiques de l'atome, donc d'utiliser l'énergie nucléaire (article IV), et encore l'engagement des puissances nucléaires à « poursuivre de bonne foi des négociations » sur un désarmement nucléaire (article VI). Non-prolifération, énergie nucléaire civile, désarmement, c'est ce qui est appelé les « trois piliers » du TNP.

Le Traité fut conclu pour une première échéance de 25 ans, à l'issue de laquelle devait être examinées les conditions de son renouvellement.

1995 : après la fin de la guerre froide, fermer définitivement la porte du club

Vingt-cinq ans après, en avril-mai 1995, à New York, se tient une « conférence d'examen » (NPT review) pour décider si le TNP serait reconduit « pour une durée indéfinie » ou pour une période supplémentaire déterminée. Les discussions furent très difficiles entre les États nucléaires et les pays non alignés, ces derniers reprochant aux puissances nucléaires d'ignorer leurs engagements en matière de désarmement nucléaire. À l'inverse, les États dotés d'armes nucléaires souhaitaient rendre le TNP permanent et

³ Voir Rapport d'information du Sénat n° 332 (2009-2010) de M. Jean-Pierre Chevènement, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, déposé le 24 février 2010.

désiraient améliorer le régime de surveillance de la non-prolifération (conséquence des cas de prolifération observés en Irak en 1991 et en Corée du Nord en 1993). De leur côté, les pays arabes reprochaient aux EDAN de fermer les yeux sur la possession de l'arme nucléaire par Israël qui refusait d'adhérer au TNP.

Afin que les États non nucléaires acceptent de souscrire au principe de prorogation indéfinie du Traité, les cinq puissances nucléaires prirent, lors de cette conférence, des engagements plus précis dans un texte parallèle, qui fut adopté par consensus, titré « Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaire »⁴. Les États dotés d'armements nucléaires s'y engagent à conclure rapidement (d'ici 1996) un Traité d'interdiction totale des essais nucléaires (TICEN), à ouvrir immédiatement des négociations sur un traité interdisant la production de matières fissiles destinées à la fabrication d'armes nucléaires (négociations dites « *cut-off* » et traité FMCT) et à s'engager à « aller systématiquement et progressivement de l'avant afin de réduire les armes nucléaires dans leur ensemble, puis de les éliminer ». Enfin, est adopté un « Appel à tous les pays du Moyen-Orient de rejoindre le TNP et la volonté de création d'une zone de non-prolifération pour le Moyen-Orient ».

28

Les États dotés d'armes nucléaires doivent aussi accorder ou renouveler des « garanties de sécurité » aux autres pays signataires (résolution 984 du Conseil de sécurité du 11 avril 1995). Il s'agit de garanties positives qui assurent que les pays nucléaires se porteront au secours des pays non nucléaires qui seraient menacés ou attaqués par des armes atomiques.

Après cette conférence, la situation du TNP est la suivante : ce Traité, en étant prorogé indéfiniment, *ne se renégocie plus* : seules ont lieu tous les cinq ans des « conférences d'examen » (*Review Conference*) à l'issue desquelles peut être adoptée une déclaration politique parallèle, marquant un engagement plus ou moins fort des États, comme cela a été le cas en 1995 et 2000. Dans chacune des trois années précédant une conférence d'examen doit se tenir une « Conférence préparatoire » (*NPT prepcom*).

⁴ <[http://undocs.org/NPT/CONF.1995/32 \(PartI\)](http://undocs.org/NPT/CONF.1995/32 (PartI))>, consulté le 17/07/2018.

**2000-2020 : la montée des insatisfactions,
la révolte du TIAN**

Le contexte de la prorogation du TNP en 1995 était très favorable et avait renforcé les partisans de son utilité. Trois pays qui avaient démarré des recherches confirmèrent l'arrêt de tous leurs programmes : l'Afrique du Sud, qui a reconnu avoir détenu six armes nucléaires et les avoir démantelées en 1991, l'Argentine qui avait adhéré au traité de Tlatelolco⁵, créant une zone dénucléarisée, en janvier 1994 et le Brésil, qui, lui aussi, avait adhéré au Traité de Tlatelolco en avril 1994, ont abandonné leurs programmes nucléaires militaires avant qu'ils aient atteint le seuil critique.

La diplomatie des grandes puissances a permis de surmonter la crise créée par « l'implosion » de l'Union soviétique : des armes nucléaires tactiques se trouvaient dans un très grand nombre de républiques. Surtout, des armes nucléaires stratégiques étaient situées sur le territoire de trois Républiques en plus de la Russie : l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan. Au moment de la dissolution de l'URSS, on évaluait le potentiel nucléaire de ces quatre entités respectivement à 77 % pour la Russie, 15 % pour l'Ukraine, 5 % pour le Kazakhstan et 3 % pour la Biélorussie. La dissolution de l'URSS pouvait aussi remettre en cause radicalement le TNP, qui ne reconnaissait comme États dotés que ceux possédant l'arme nucléaire en 1968, c'est-à-dire la seule URSS, qui venait d'être dissoute. Le transfert à la Russie de toutes ces armes nucléaires et la substitution de celle-ci à la défunte URSS dans tous les traités a été une réussite.

Mais ce climat d'euphorie sera vite tempéré par de premières résistances au TNP entre 1995 et 2000. Les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, en mai 1998, font brutalement entrer ces deux pays dans le « club nucléaire » bien qu'ils se soient pourtant engagés à signer le Traité d'interdiction des essais nucléaires (TICEN). Leurs évolutions politiques respectives et leur conflit latent à propos du Cachemire les éloignent du processus de non-prolifération.

⁵ Le Traité de Tlatelolco vise à créer une zone exempte d'armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes. Il est signé à Tlatelolco (quartier de Mexico) le 14 février 1967. Voir <[https://fr.wikipedia.org/wiki/Trait % C3 % A9 _de _Tlatelolco](https://fr.wikipedia.org/wiki/Trait%C3%A9_de_Tlatelolco)> (consulté le 17/07/2018).

Dans ce contexte, le Mouvement des pays non alignés (NAM) pèse fortement dans le déroulement des négociations de la conférence de 2000, et réussit à faire adopter une déclaration en treize points⁶ qui porte essentiellement sur le volet « désarmement » du TNP.

Ces avancées sont remises en question dès 2001 par les États-Unis, puis par les autres puissances nucléaires, qui prétextent de la priorité à donner à la lutte antiterroriste au détriment du volet « désarmement » du Traité. La présidence Bush développe le concept de « contre-prolifération », lance une guerre « préventive » en Irak en 2003 et affiche son mépris pour tous les traités et les dispositifs multilatéraux.

En avril-mai 2005 se déroule une nouvelle conférence d'examen qui se révèle cruciale. Pourquoi ? Parce que dans la préparation de cette conférence d'examen, les pays nucléaires disent clairement que la seule chose à discuter sérieusement aujourd'hui est la lutte contre les risques de prolifération et le respect du TNP dans l'état. Ils affirment que la question du désarmement nucléaire par les

⁶ <<https://www.francetnp.gouv.fr/IMG/pdf/docfinalconf2000fr.pdf>> (consulté le 17/07/2018). Voici le détail des points :

- 1) L'entrée en vigueur urgente du Traité pour l'interdiction complète des essais nucléaires.
- 2) En attendant, un moratoire sur les explosions proclamé par tous les pays.
- 3) La nécessité de lancer les négociations dans la Conférence du désarmement pour un traité sur l'interdiction de la production de matières fissiles.
- 4) La nécessité de travailler sur le désarmement nucléaire au sein de la Conférence du désarmement.
- 5) L'application du principe d'irréversibilité à tout désarmement nucléaire.
- 6) Un engagement sans équivoque des États dotés de l'arme nucléaire d'accomplir l'élimination totale de leurs arsenaux nucléaires.
- 7) L'entrée en vigueur de START II, la conclusion de START III et la préservation et le renforcement du traité ABM [...].
- 8) La mise en œuvre de l'initiative trilatérale [...] entre les États-Unis, la Russie et l'AIEA.
- 9) Des mesures spécifiques pour tous les États dotés de l'arme nucléaire : réductions des arsenaux stratégiques et non stratégiques ; transparence accrue sur les capacités nucléaires des pays et de la mise en œuvre du désarmement ; diminution du niveau d'alerte des armes nucléaires et de leur rôle au sein des politiques de sécurité ; engagement rapide dans un processus menant à l'élimination totale des armes nucléaires.
- 10) Le placement sous contrôle international du matériel fissile inutile pour des fins militaires.
- 11) Le désarmement total et général sous contrôle international comme objectif final.
- 12) La soumission par les États parties de rapports réguliers sur leur mise en œuvre de l'article VI (désarmement).
- 13) Le développement de capacités de vérification nécessaires lors du contrôle des accords de désarmement.

TNP : UN QUINQUAGÉNAIRE ESSOUFLÉ ?

« P5 » (les cinq pays nucléaires officiels : Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) n'est plus à l'ordre du jour, car ceux-ci ont déjà fait beaucoup en ce sens dans les années précédentes, alors que beaucoup de pays non nucléaires ont essayé de « tricher ». Une telle position suscite un tollé chez les autres pays. L'Iran se sert de cette situation pour bloquer la conférence pendant plusieurs jours. Aucun plan d'action n'est adopté : la conférence d'examen enterre de fait les avancées précédentes sur le désarmement, au profit du seul discours sur la lutte contre la prolifération et la « triche » de certains États. 2005 reste une « année noire ».

Cinq ans après, en 2010, le contexte change, en partie avec les déclarations du président Obama en 2009 sur la nécessité de relancer le désarmement nucléaire, l'accord de limitation des têtes nucléaires russo-américain début 2010, la crainte persistante d'un terrorisme nucléaire. Le débat sur le désarmement nucléaire semble ainsi relancé.

La conférence de 2010 adopte un document⁷ comportant trois plans d'action sur les trois piliers du TNP, plus une sorte de quatrième plan d'action, même s'il n'est pas nommé ainsi, établissant une série de recommandations pour établir une zone exempte d'armes nucléaires et de destruction massive au Moyen-Orient. L'espoir renaît sur ce terrain, mais il sera vite déçu par les blocages ultérieurs des États-Unis.

La conférence d'examen suivante se déroule du 27 avril au 22 mai 2015 au siège de l'ONU à New-York. Celle-ci se termine sans qu'un texte final soit adopté comme ce fut le cas en 2005. Le prétexte officiel en a été le refus de Washington, Londres et Ottawa qui indiquent qu'ils s'opposent à une partie du projet de document final. Celui-ci fixe au 1^{er} mars 2016 la date limite pour convoquer une conférence sur la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Proche-Orient et charge le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, de faire progresser cette initiative lancée en 1995. Si cette question de la dénucléarisation du Moyen-Orient a été la raison officielle des désaccords, la conférence de 2015 a révélé sur le fond la situation dégradée du TNP. Depuis 2010, les puissances nucléaires ont poursuivi la modernisation de leur arsenal nucléaire, la coopération entre États-Unis et Russie est au point mort depuis

⁷ <https://www.francetnp.gouv.fr/IMG/pdf/Revcon_TNP_2010_document_final_FR-2.pdf> (consulté le 17/07/2018).

la crise ukrainienne, la conférence prévue sur le Moyen-Orient n'a pas eu lieu, aucun accord n'a encore officiellement été trouvé sur le programme nucléaire iranien, la Corée du Nord a poursuivi ses essais nucléaires, des rumeurs d'achats possibles d'armes nucléaires au Pakistan par Daesch ou l'Arabie Saoudite circulent.

Cette dégradation de la situation a été relevée d'ailleurs le 27 avril 2015, à l'ouverture de la conférence, par le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon.

En mai 2018, le débat général de la commission préparatoire (Prepcom) de la conférence d'examen du TNP confirme le fossé qui s'est en partie créé au fil des interventions entre les puissances nucléaires (les P5) et la grande majorité des autres pays.

Ce raidissement des puissances nucléaires est-il productif dans ce qui devrait être un but commun : la construction d'un monde sans armes nucléaires ? Le directeur de la Croix-Rouge internationale leur a rappelé qu'il est « temps qu'ils renoncent aux menaces d'utilisation de l'arme nucléaire et à la modernisation des armements pour se consacrer à la pleine mise en œuvre des engagements qu'ils ont pris par le passé, notamment en 2010, en faveur de la réduction des arsenaux nucléaires, de l'atténuation des risques et, plus globalement, du désarmement nucléaire »⁸.

En s'arc-boutant sur le privilège initial d'avoir des armes nucléaires, les P5 élargissent un fossé, comme l'a fait remarquer dans la séance des ONG, la représentante du réseau ICAN, Prix Nobel de la paix : « Ces politiques et pratiques sont une source de grande division et de disharmonie dans la communauté internationale, et nous les condamnons sans réserve. Nous les condamnons parce que les armes nucléaires sont indiscriminées, inhumaines et illégales. »⁹

Les puissances nucléaires, et notamment la France, ont défendu d'abord l'extension et l'adoption par tous les pays des garanties détaillées dans le protocole additionnel de l'AIEA¹⁰, puis ont défendu

⁸ Cité par Daniel Durand dans <<https://culturedepaix.blogspot.com/2018/04/armes-nucleaires-diviser-ou-unir.html>>.

⁹ Cité *ibidem*.

¹⁰ Le protocole additionnel permet à l'Agence, dans un ENDAN, de vérifier l'absence de matières nucléaires et/ou activités nucléaires non déclarées. L'État est tenu de communiquer à l'Agence des informations qui portent sur les activités qu'il mène en relation avec un programme nucléaire (recherche et développement, cycle du combustible nucléaire, importation et exportation d'équipements...) et d'octroyer aux inspecteurs de l'AIEA un accès aux installations correspondantes, même lorsque celles-ci ne mettent

TNP : UN QUINQUAGÉNAIRE ESSOUFLÉ ?

comme second préalable l'exigence de parvenir à « une sécurité non diminuée et plus grande pour tous ». C'est bien sûr une idée juste, à condition de ne pas vouloir s'en servir comme « cheval de Troie » ou prétexte de « porte de sortie » pour ne pas remplir les engagements de progrès du désarmement nucléaire, en prétextant que les conditions d'une « sécurité non diminuée » ne seraient pas réunies.

Un bilan en demi-teintes

Le TNP a-t-il rempli sa mission initiale ? La réponse est d'autant plus délicate qu'il n'y a pas de consensus politique entre les États parties sur la définition à donner à cette mission initiale et à la hiérarchie à donner aux trois « piliers » du Traité : usage pacifique de l'atome, contrôle de la possession ou prolifération nucléaire, désarmement progressif des États dotés.

Meilleur contrôle, amélioration des normes

Deux des trois piliers du TNP, le droit à l'énergie nucléaire et la non-prolifération, ont des relations très étroites.

L'Agence internationale de l'énergie atomique est chargée, en vertu de l'article III du TNP, de contrôler l'usage pacifique des matières nucléaires dans les pays non dotés de l'arme nucléaire, parties au Traité, par le biais d'accords de garantie signés par chaque ENDAN avec l'Agence afin que celle-ci vérifie le respect de leurs engagements. L'article IV du Traité rappelle le droit pour tout pays de développer la R & D et les moyens nécessaires pour bénéficier de l'énergie nucléaire à des fins civiles. Son application pose problème dans la mesure où certaines activités peuvent servir d'alibi pour préparer sans le dire des moyens, en particulier la production de matières fissiles indispensables pour la constitution d'un armement nucléaire. Les cas de la Corée du Nord et de l'Iran ces dernières années illustrent bien ce risque. Avant même de monter un véritable programme électronucléaire, la Corée du Nord a développé une activité de retraitement pour récupérer le plutonium formé dans les combustibles d'un petit réacteur de première génération. Cette activité ne pouvait se justifier par le programme civil du pays qui

pas en œuvre des matières nucléaires. Le champ d'investigation de l'Agence est par conséquent plus large et ses contrôles plus intrusifs.

finira par reconnaître son intention de développer un programme militaire et se retirera du TNP en 2003.

L'Iran a débuté un programme civil avec la construction en 1975 d'une centrale, interrompue par la révolution de 1979. La construction a repris au début des années 2000, avec l'aide des Russes, pour aboutir à la mise en service du premier réacteur en 2011. Parallèlement, l'Iran a développé un programme d'enrichissement de l'uranium par centrifugation, technique la plus utilisée aujourd'hui pour produire le combustible des réacteurs nucléaires, mais qui peut être modifiée pour produire la matière nécessaire à la fabrication d'armes.

Les Iraniens n'ont cessé de proclamer qu'ils respectaient le TNP et que leurs intentions étaient purement civiles, ce dont doutaient les pays occidentaux eu égard à des considérations économiques – une installation industrielle d'enrichissement ne se justifiant que pour alimenter des dizaines de réacteurs – et à un comportement ambigu de l'Iran vis-à-vis des contrôles de l'AIEA. Des négociations ont débuté en 2003 et abouti 12 ans plus tard à la signature d'un accord d'étape début avril 2015 entre l'Iran et les « 5+1 » (Allemagne, Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie). Cet accord politique est un exemple que la négociation politique opiniâtre et élargie peut être plus positive que les positions de force, sanctions militaires ou économiques. C'est cet accord que le président Donald Trump veut mettre à bas !

Ces deux cas, ainsi que la surveillance de la situation en Irak après la guerre du Golfe de 1991, ont conduit à améliorer les dispositifs de contrôle de l'AIEA. Un protocole additionnel a été adopté le 22 septembre 1998 qui complète les mesures de l'accord de garanties fondé sur la vérification par l'AIEA de la comptabilité des matières nucléaires déclarées. 58 des 189 États membres du TNP appliquent le protocole additionnel. Ce dispositif vise à accroître l'étendue et la précision des contrôles de l'AIEA afin de garantir l'efficacité du régime de non-prolifération nucléaire.

On peut donc considérer que le bilan de ces « deux piliers » est plutôt positif. Qu'en est-il de l'application du 3^e pilier, celui du désarmement nucléaire ?

Le désarmement nucléaire entre hypocrisie des P5 et tentations de la puissance régionale

Le volet désarmement nucléaire repose sur l'article VI du Traité qui dit : « Chacune des parties au Traité s'engage à poursuivre

TNP : UN QUINQUAGÉNAIRE ESSOUFLÉ ?

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 cessation de la course aux armements nucléaires et les progrès vers un désarmement complet ont fait, certes, l'objet de nombreuses négociations, notamment entre les États-Unis et l'Union soviétique, puis entre les États-Unis et la Fédération de Russie. Les traités START ont permis le démantèlement d'une grande partie des gigantesques stocks possédés par ces deux puissances. Ceux-ci sont passés d'environ 20 000 ogives nucléaires chacun à 8 000. Le Royaume-Uni et la France ont procédé parallèlement à des réductions volontaires de leurs capacités à la fin des années 1990¹¹. Mais, d'une part, ces chiffres n'ont pratiquement pas évolué dans les deux dernières décennies, et, surtout, ces ogives ont connu des améliorations « qualitatives » importantes : durcissement et capacité de pénétration, miniaturisation.

Un Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICEN) a été signé en 1996, mais n'est toujours pas en vigueur, par défaut de ratification par certains États, dont les États-Unis et la Chine. Néanmoins les dispositions du Traité sont appliquées par les cinq puissances nucléaires officiellement reconnues et un dispositif de surveillance internationale (stations sismographiques) a été mis en place pour détecter toute explosion nucléaire, aérienne ou souterraine.

Enfin, des négociations sont également engagées depuis plusieurs années, sans succès, en vue de signer un traité interdisant la production des matières nucléaires fissiles (FMCT, selon l'acronyme anglais) nécessaires à la fabrication d'armes nucléaires.

Ces difficultés et cette stagnation sont mises régulièrement en avant par des pays qui estiment que la possession d'armes nucléaires est, pour eux, vitale dans le cadre de rivalités de puissances régionales. Ce fut le cas de l'Inde et du Pakistan qui s'appuient sur

¹¹ USA : 7 700 ogives – Russie : 8 500 ogives – Royaume-Uni : 225 ogives – France : 300 ogives – Chine : 250 ogives – Inde : 90 – 110 ogives – Pakistan : 100 – 120 ogives – Israël : 80 ogives – Corée du Nord : <10 ogives. Source : <<http://fr.icanw.org/faits/arsenaux-nucleaires/>> consulté le 2/07/2018.

un stock d'armes limité (une centaine de missiles), mais suffisant pour déclencher une catastrophe régionale.

Au Moyen-Orient, ce raisonnement a été suivi par Israël qui possède un arsenal nucléaire, sans doute, d'une centaine de têtes, grâce à l'aide française fournie dès 1956 et avec l'accord secret du président Nixon, en 1969. L'État hébreu a refusé d'adhérer au TNP et de soumettre sa centrale nucléaire de Dimona aux inspections de l'AIEA. Cette situation a été constamment invoquée par certains pays voisins, Irak d'abord, Iran ensuite, pour justifier l'acquisition de la capacité nucléaire. L'accord politique avec l'Iran a, semble-t-il, gelé la situation pour l'instant. Mais c'est la question de l'équilibre de la puissance nucléaire qui a conduit à la menace brandie par l'Arabie Saoudite de se doter d'armes nucléaires si l'Iran y accédait.

Enfin, ce rôle politique jouée par les armes nucléaires, possédées par les grandes puissances, peut conduire à d'autres effets pervers dans certaines régions du monde. Si la politique des États-Unis continuait d'être versatile vis-à-vis de ses alliés, la position officielle de refus des armes nucléaires de pays comme le Japon ou la Corée du Sud pourrait changer, d'autant plus facilement que ces pays sont des pays du « seuil » par leurs capacités industrielles et de recherches.

À cela s'ajoute une menace nouvelle de prolifération : le risque d'acquisition ou de vol d'engins nucléaires par des réseaux terroristes. Les inquiétudes ont été vives autour de la « filière pakistanaise ».

Ces quelques remarques sur le pilier « désarmement » montrent combien l'équilibre entre les « trois piliers » est fragile et que la fragilisation du volet désarmement du TNP peut remettre en cause les résultats positifs acquis des deux autres côtés. Cette fragilité est augmentée par ce que l'on peut qualifier de « politisation » du TNP et de perversion des concepts de sécurité internationale avec le nucléaire.

La politisation du TNP

Au nom de la sécurité « non diminuée » ou la balle dans le pied

L'argument essentiel avancé par les P5 pour freiner le désarmement nucléaire est de dire que le désarmement nucléaire ne peut progresser qu'à « sécurité non diminuée ».

Parler de « sécurité non diminuée » en lien avec le désarmement nucléaire conduit à ce postulat implicite : l'arme nucléaire serait la

TNP : UN QUINQUAGÉNAIRE ESSOUFLÉ ?

garante essentielle de la sécurité d'un pays, la dissuasion nucléaire (qui est un peu son « mode d'emploi ») serait au cœur de la politique nationale de sécurité d'un pays nucléaire. Donc, le désarmement nucléaire, qui est pourtant l'engagement international légal auquel souscrivent tous les pays nucléaires, constituerait en fait une menace potentielle pour un pays nucléaire et justifierait que celui-ci traîne alors les pieds pour appliquer la loi internationale. Quelle contradiction insoluble !

La même contradiction existe lorsque les puissances nucléaires invoquent la protection « d'intérêts vitaux » grâce aux armes nucléaires, comme le fait notamment la France, car pourquoi un pays aurait-il le droit de protéger ses « intérêts vitaux » par l'arme nucléaire et pas un autre ? Nous sommes donc dans un débat politique où les plus puissants imposeraient des critères et des concepts, taillés sur mesure pour leurs intérêts !

Israël ou le nœud empoisonné : ZEADM¹², Iran, Syrie

Un autre exemple de la « politisation » du TNP réside dans l'examen de la question du Moyen-Orient. En 1995, l'adhésion d'Israël au TNP, la prise en compte de ses armes nucléaires ont été au cœur de la diplomatie des pays arabes. La décision adoptée qui « engage tous les États du Moyen-Orient à prendre dans les instances appropriées des dispositions concrètes pour progresser sur la voie, notamment, de la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes de destruction massive, nucléaires, chimiques et biologiques, et de leurs vecteurs, effectivement soumise à vérification, et de s'abstenir de toutes mesures susceptibles d'empêcher la réalisation de cet objectif » est importante.

Elle ouvre la voie à la création d'un cadre géopolitique régional, permettant de traiter un ensemble de problèmes politiques en créant un climat de confiance.

Les pays arabes ont regretté en 1995 que ce texte ne mentionne pas explicitement Israël. Ils ont exigé comme garantie que cette résolution soit coparrainée par les trois puissances nucléaires, dépositaires du TNP. Ils espéraient ainsi arriver à obtenir l'adhésion d'Israël au TNP.

Vingt-trois ans après, l'impasse politique est complète. Après quelques espoirs en 2010, le blocage états-unien sur une conférence

¹² Zone exempte d'armes de destruction massive.

internationale pour préparer une zone sans armes de destruction massive au Moyen-Orient a été une des causes de l'échec de la conférence de révision de 2015. Aujourd'hui, sa réalisation semble lointaine. Les pays favorables, dont la France fait partie, ont cédé aux exigences israéliennes et n'ont pas fait d'efforts politiques diplomatiques sérieux pour surmonter les obstacles.

TIAN et durcissement de l'affrontement

Mais, au-delà des obstacles géopolitiques bien réels, le cœur de l'affrontement politique sur la mise en œuvre complète du Traité de non-prolifération nucléaire reste finalement la pertinence même du concept de dissuasion nucléaire. Celui-ci a subi des évolutions profondes dans les dernières décennies :

– L'ennemi a changé : le concept est inopérant face au terrorisme et face à un acteur non étatique : « Il n'y a plus de victoire "militaire" qui se mesure à l'aune des destructions ; les victoires s'évaluent désormais à la paix qu'elles établissent et au rejet du terrorisme par les populations qui le soutenaient. »¹³

– Une double perversion politique se crée : d'élément de sécurité, le nucléaire devient attribut de puissance (les membres du Conseil de sécurité sont les puissances nucléaires), il devient plus un soutien aux postures de domination dans le nouveau contexte de la mondialisation et, pour les puissances non nucléaires, il gagne une nouvelle attractivité en apparaissant comme une protection possible contre la domination et l'agression des grandes puissances nucléaires.

– Les concepts de dissuasion nucléaire, qu'il s'agisse de la « destruction mutuelle assurée » pour les grandes puissances ou de « dissuasion du faible au fort » pour des puissances moyennes comme la France, reposaient sur des raisonnements sophistiqués menés par des gouvernements stables et équilibrés, bref « raisonnables ». Le possesseur de l'arme nucléaire ne devait laisser aucun doute sur sa volonté politique d'utiliser l'arme en cas d'attaque, quel que soit l'état d'esprit de son opinion. L'agresseur potentiel devait trouver inacceptable une riposte qui lui coûterait 50 ou 60 millions de pertes de vies humaines (Que vaut cette échelle pour des pays de plus d'un milliard d'habitants ?). Or, l'histoire a montré que les gouvernements indéfiniment « raisonnables » n'existaient pas : l'Union soviétique a

¹³ Général Marcel Valentin, *Le Figaro*, 23/01/06.

TNP : UN QUINQUAGÉNAIRE ESSOUFLÉ ?

éclaté et ses armes nucléaires ont été réparties pendant quelques mois entre quatre pays ! Le gouvernement du Pakistan a failli être renversé par des partisans des talibans et d'Al Qaïda... Les États-Unis ont été dirigés par G.W. Bush, un homme proche des milieux « néoconservateurs » partisans de l'utilisation de l'arme nucléaire en premier. Ils sont gouvernés aujourd'hui par un homme, Donald Trump, dont l'imprévisibilité, les emportements, évoquent plus le docteur Folamour du film de Stanley Kubrick qu'un dirigeant lucide et responsable.

– La Présidence française a failli être remportée aux trois dernières élections présidentielles, par un dirigeant du Front national, proche des mêmes idées « néocons ». Ces raisonnements sur la dissuasion ne sont donc pas fiables sur le plan des gouvernements ; ils sont totalement inadaptés aux acteurs non étatiques comme les réseaux terroristes !

La fin des blocs, l'ouverture de la mondialisation remettant en cause les équilibres des années 1970. La contestation de la pertinence du concept de « dissuasion » tend donc à démontrer que désarmement nucléaire n'est pas synonyme obligé de « sécurité diminuée », au contraire.

39

La responsabilité historique des P5

Les P5 peuvent-ils encore éviter l'affrontement ou l'éclatement du TNP dans la décennie 2020-2030 ?

La conscience progresse sur le fait qu'il sera de plus en plus difficile de contenir la prolifération. Démontrer que la seule alternative à la prolifération est l'élimination devient plus crédible. En 1968, la limitation était la perspective réaliste, aujourd'hui, c'est l'élimination qui devient la seule voie réaliste. Sinon, on se retrouve enfermé dans un raisonnement tautologique comme celui de Hillary Clinton déclarant « nous garderons le concept de dissuasion nucléaire tant que les armes nucléaires existeront ! ». C'est le vieux problème de l'antériorité de l'œuf et de la poule !

Dans ce nouveau débat sur l'élimination, le processus d'adoption d'un traité d'interdiction des armes nucléaires apporte un élément nouveau. Il est clair aujourd'hui que le débat sur l'adoption du traité d'interdiction des armes nucléaires est vital, pas seulement pour le désarmement nucléaire et l'application de l'article VI, mais parce que c'est la condition pour surmonter l'opposition artificielle des discours : « éliminons d'abord et la sécurité collective s'améliorera » et « améliorons la sécurité collective et nous éliminerons ensuite ».

Les P5 ont boycotté le processus d'élaboration du TIAN et aujourd'hui, ils se plaignent que le texte est unilatéral et ne correspond pas à leurs attentes : il faut surmonter cette contradiction !

Les P5 seront-ils capables de renouer les fils du dialogue et de faire preuve de créativité pour créer des processus complémentaires et non opposés au texte actuel du TIAN pour aborder des questions complexes comme les étapes d'élimination, les contrôles successifs, etc. ? De nombreuses propositions et des plans existent, élaborés dans plusieurs forums internationaux¹⁴.

Mais il faut avant admettre que seule l'existence d'un Traité comme le TIAN, peut permettre de renforcer tout à la fois les garanties de vérification comme les protocoles additionnels, l'intégration des mesures de contrôle prévues aussi dans le TICEN (Traité d'interdiction des essais nucléaires) et, au fur et à mesure des négociations, les mesures de désarmement.

C'est cette démarche complexe qui permettrait de faire naître une sécurité nucléaire véritable, car elle inclurait forcément toutes les dimensions de sécurité.

40

Mais surtout, les P5, qui sont en même temps les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, seront-ils capables de surmonter leurs divergences pour régler durablement des crises régionales comme le conflit israélo-palestinien, qui sont, en fait, les véritables obstacles aux avancées du désarmement nucléaire ?

Conclusion

Après 50 ans d'existence, on doit reconnaître que si le TNP reste une clé de voûte de la non-prolifération nucléaire, de l'établissement de la confiance internationale grâce aux dispositifs de contrôle qu'il a su créer, il a besoin aujourd'hui d'être renforcé par d'autres traités ou accords diplomatiques concrets. Cette nécessité a été reconnue en 1995, lors de la prorogation indéfinie du Traité, lorsque fut décidé dans le texte adopté des « Principes et objectifs », la signature d'un TICE (essais nucléaires) et d'un FMCT (matières fissiles). Faire entrer en application le premier traité, conclure et appliquer le deuxième sont donc des priorités.

Mais, soyons conscients qu'il faut faire plus pour rendre le TNP pleinement efficace. L'article VI dans sa rédaction même implique

¹⁴ Voir *Middle power initiative*, commission Camberra, etc.

TNP : UN QUINQUAGÉNAIRE ESSOUFLÉ ?

que soient conclus des accords complémentaires lorsqu'il dit : « 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 ». Ce texte appelle donc d'abord à un accord sur le désarmement nucléaire. Cette nécessité valide à elle-seule le processus ayant amené à la signature du Traité d'interdiction des armes nucléaires, signé en juillet 2017.

Le TIAN est l'instrument qui existe maintenant, même s'il faut créer à ses côtés des dispositifs diplomatiques complémentaires, pour permettre de régler les questions complexes liées à une future disparition des armes atomiques.

La deuxième exigence contenue dans l'article VI porte sur « un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ». Elle valide la démarche de tous ceux qui estiment indispensable la démilitarisation des relations internationales. L'augmentation régulière des dépenses d'armement mondiales depuis plus d'une décennie, le maintien de ventes d'armements sophistiqués à de hauts niveaux, comme le fait la France, le maintien et le renforcement des alliances militaires, comme l'a montré le dernier sommet de l'OTAN à Bruxelles en juillet 2018, tournent le dos à ces objectifs.

Cela exige d'aborder enfin de manière positive et créative la question toujours en suspens, trente ans après la fin de la guerre froide : comment construire de nouvelles relations internationales correspondant réellement à ce monde post-guerre froide ? Comment faire triompher un nouveau concept global, liant sécurité collective ET abolition des armes nucléaires ? Comment continuer et améliorer la maîtrise de la puissance dans le monde ?

Dans quel cadre ? Il semble évident que la construction d'une véritable sécurité alternative ne peut se poser que dans le cadre des Nations unies, qui est la base d'un tel système. C'est la Charte de l'ONU qui interdit le recours à la force pour régler les différends entre États, donc qui interdit la guerre comme moyen politique, c'est la Charte qui prévoit l'application de la loi internationale par le Conseil de sécurité. C'est l'ONU qui est le meilleur cadre pour construire une sécurité globale, y compris dans ses aspects de développement.

On voit que, derrière le débat sur la maîtrise des armes nucléaires et de l'énergie nucléaire, se positionne un débat sur un ensemble de

dispositifs politiques et diplomatiques, qui touchent à la sécurité commune entre États, mais beaucoup plus largement à la conception du multilatéralisme dans les relations internationales aujourd'hui.

Cinquante ans après, le TNP a mûri et a construit des outils complémentaires pour son renforcement, mais, il est évident que, s'il n'est pas capable d'être épaulé par un dispositif palliant ses manques, particulièrement dans sa dimension de désarmement, il risque d'être confronté à une crise majeure, pouvant provoquer son éclatement.

Résumé:

2018 marque le 50^e anniversaire de la signature du TNP (Traité de non-prolifération nucléaire) qui affichait l'ambition d'encadrer la possession de l'arme nucléaire, d'envisager sa suppression progressive et de contrôler l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles. Cinquante ans après, la stagnation du processus de désarmement nucléaire accroît les frustrations des pays non nucléaires. Pour Daniel Durand, les réticences des pays nucléaires à progresser vers l'adoption de traités complémentaires (arrêt de la fabrication de matières fissiles, interdiction des armes nucléaires) laissent craindre un possible éclatement de cet instrument juridique qu'est le TNP. La place de l'arme nucléaire et le concept de dissuasion, datant de la guerre froide, marquent toujours les relations internationales et le multilatéralisme comme mode d'existence de la communauté internationale, se heurte aux intérêts politiques et stratégiques de la puissance militaire nucléaire.