



CHRONIQUE

La conférence d'examen du TNP : une relance du régime de non-prolifération

Par Monsieur l'Ambassadeur Eric Danon, Représentant permanent de la France auprès de la Conférence du Désarmement

SOMMAIRE

TNP 2010

La conférence d'examen.....2

TNP 2010

Non-prolifération, désarmement.....3

TNP 2010

Les usages pacifiques.....4

TNP 2010

Questions régionales.....5

TNP 2010

Le renforcement du traité.....6

TNP 2010

Side events & publications.....7

Le reste de l'actu en bref.....8

Agenda.....8

La huitième Conférence quinquennale d'examen du Traité de Non Prolifération, réunie à New York durant le mois de mai dernier, vient de s'achever sur un succès. Les Etats Parties ont adopté, pour la première fois, des « conclusions et recommandations d'actions » sur les trois « piliers » du Traité (désarmement, non prolifération et usages pacifiques de l'énergie nucléaire) ainsi que sur le Moyen-Orient.

Les débats ont pourtant été vifs, tant ces sujets figurent parmi les plus sensibles de l'agenda international. Les divergences n'ont pu être surmontées que grâce à une volonté, unanimement partagée, d'effacer l'échec de la dernière Conférence de 2005 et d'ouvrir de nouvelles perspectives au régime de non prolifération.

L'objectif a été atteint. Rappelons que le dernier plan d'action, adopté en 2000, ne portait que sur le seul désarmement ; celui de 2010, plus large et équilibré, prend en compte l'ensemble des dynamiques qui traversent la question nucléaire sur la scène internationale :

- la montée en puissance d'une campagne en faveur du désarmement nucléaire, confortée par le ralliement de la grande majorité des Etats à la « vision » d'un monde sans armes nucléaires ;
- la prise de conscience, désormais partagée, des dangers des crises de prolifération pour la sécurité collective. Elle s'est traduite par le refus, y compris au sein des Non Alignés, des agissements des proliférateurs, Iran et Corée du Nord en tête ;
- enfin, la "renaissance" du nucléaire civil, c'est-à-dire un fort accroissement de la demande mondiale pour cette énergie, due à la perspective d'épuisement de ressources fossiles et à des préoccupations environnementales.

Comme souvent, le « prix à payer » pour obtenir ce consensus a été de ne pas faire porter de contraintes excessives sur les Etats Parties. Les pays nucléaires regretteront ainsi que des mesures plus fortes n'aient pu être adoptées à l'encontre des pays proliférants ou que le Protocole Additionnel n'ait pas été reconnu comme un standard international minimum. La majorité des pays non nucléaires déploreront, quant à eux, que les cinq Etats dotés ne soient pas tenus par de nouvelles mesures multilatérales et juridiquement contraignantes de désarmement.

Quelle suite donner à ce succès ? Au-delà de la nécessaire mise en œuvre des soixante-quatre mesures adoptées, des perspectives nouvelles ont été ouvertes par la Conférence :

- L'équilibre du plan d'action entre les trois piliers pourrait anticiper un glissement de l'« ordre nucléaire international », en donnant au nucléaire civil (symbole de nouvelles coopérations) une place plus importante que par le passé, par rapport au nucléaire militaire (symbole d'anciennes confrontations).
- La nécessité reconnue de développer l'énergie nucléaire de façon « responsable », c'est-à-dire respectueuse des plus fortes exigences en matière de non-prolifération, de sûreté et de sécurité nucléaires, pourrait conduire à définir une nouvelle « gouvernance mondiale » du secteur, centrée sur l'AIEA.
- Enfin, la Conférence d'examen a ouvert la perspective de voir réunis autour d'une table tous les acteurs du Moyen-Orient pour discuter de la mise en œuvre de la Résolution de 1995 (relative à l'implantation d'une zone libre d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs) dans la région : un nouvel espoir, certes fragile mais réel...

TNP 2010 : LA CONFÉRENCE D'EXAMEN

L'enjeu de la Conférence quinquennale d'examen du TNP tenue à New York du 2 au 28 mai 2010 était considérable. La solidité, voire la légitimité même, du régime global de non-prolifération que le Traité sous-tend était susceptible de mises en cause sérieuses par divers Etats, et chacun avait à l'esprit l'échec de la conférence de 2005.

Mais, selon une perception assez largement partagée, le contexte de sécurité internationale était plus favorable (discours de Prague, signature du nouveau traité START, initiatives de transparence des Etats nucléaires occidentaux), et nombre d'Etats parties souhaitaient une issue positive. L'échec de la Conférence « n'était pas une option ».

Pour autant, les thèmes à l'ordre du jour étaient autant de points de contention : non-prolifération (articles I et II du TNP), progrès en matière de désarmement (article VI), promotion des applications pacifiques de l'énergie nucléaire (article IV) et régimes de contrôle des exportations, accords de garantie de l'AIEA (article III), zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient (article VII et décision de la Conférence de 1995).

Au début de la 4^{ème} semaine de la Conférence, l'issue restait totalement incertaine et les oppositions semblaient se raidir, à en juger par exemple par la tonalité de la présentation de l'Egypte au nom du Mouvement des non-alignés (NAM) le lundi 24 mai au *Main Committee I* (MC I). Les présidents des trois *Main Committees* se voyaient chacun contraints de constater qu'il n'y avait pas de consensus sur les projets de rapport respectifs, et décidaient de transmettre à la présidence de la Conférence la dernière version du *draft report* accompagnée des remarques faites par les délégations au cours de la dernière séance, qui témoignaient de blocages nombreux.

Mais le Président philippin de la Conférence était néanmoins en mesure de présenter aux délégations, le 27 mai, un projet de rapport final (NPT/Conf.2010/L2) extrêmement substantiel et exhaustif, élaboré en consultation étroite avec les seize « *friends of the Chair* », qu'il présentait comme le meilleur possible et qu'il lui paraissait difficile de renégocier. Ce projet proposait sur tous les thèmes soumis à examen un certain nombre de compromis subtils touchant à la fois aux positions de fond et aux éléments de langage, et tous les efforts avaient été faits pour respecter les lignes rouges des parties présentes.

De fait, ce document était adopté par consensus au cours de la dernière séance formelle du 28 mai, sans qu'en particulier l'Iran ne soit en mesure de s'y opposer. Ce texte consacre, à la fois par son existence même et par sa substance, le succès de la Conférence, et constitue à n'en pas douter une relégitimation du régime global de non-prolifération.

Il comprend une première partie en 122 points qui est de la responsabilité particulière du président de la Conférence (ce qui a contribué à faciliter son adoption) et qui traite de manière très équilibrée de l'examen du fonctionnement du traité. Le document comprend une seconde partie consacrée aux conclusions et aux recommandations pour les actions à venir. 64 actions sont définies, qui couvrent :

- le désarmement nucléaire : principes et objectifs, garanties de sécurité aux Etats non nucléaires, interdiction des essais, interdiction de la production de matières fissiles pour les armes (22 actions) ;
- la non-prolifération nucléaire : principes et objectifs dans le contexte des décisions de la Conférence de 1995 et des recommandations de la Conférence de 2000, en insistant particulièrement sur l'importance des accords de garanties de l'AIEA et du protocole additionnel notamment (24 actions) ; s'agissant de ce dernier, on peut regretter que le projet d'en faire le standard de vérification ait rencontré une opposition très forte des non-alignés et du Brésil, qui ont insisté sur son caractère « volontaire ».
- les usages pacifiques de l'énergie nucléaire : le rôle essentiel des contrôles de l'AIEA est réaffirmé, ainsi que l'intérêt d'approches multilatérales du cycle du combustible.

La question de l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient est également l'un des points saillants du document final. L'importance de la Résolution de 1995 est réaffirmée et, en vue de sa mise en œuvre, une conférence associant tous les Etats de la région sera organisée en 2012, et un facilitateur sera nommé à cet effet par le Secrétaire général des Nations Unies. L'objectif est indubitablement ambitieux, mais il pourrait en tous cas permettre de lancer un processus susceptible d'accompagner des négociations de paix dans la région.

Le présent numéro de l'Observatoire aborde de manière plus détaillée dans les pages qui suivent les thèmes énumérés ici. Pour consulter le document final : [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I))

Trois Comités principaux

Traditionnellement, l'organisation des conférences d'examen du TNP repose sur trois comités principaux (*Main Committees I, II, III*) qui se répartissent l'examen de l'ensemble des aspects du traité. A l'issue de la troisième semaine, chaque président de Comité rend son rapport au président de la conférence (l'ambassadeur des Philippines L. Cabactulan cette année), à charge pour celui-ci d'élaborer un projet de document final soumis aux délégations les derniers jours de la conférence.

Schématiquement, le MC I, présidé cette année par l'ambassadeur du Zimbabwe B. Chidyausiku, est chargé des questions de non-prolifération, désarmement et assurances de sécurité. Le MC II, présidé cette année par l'ambassadeur ukrainien V. Yelchenko, est chargé des questions de non-prolifération, garanties et zones exemptes d'armes nucléaires. Le MC III, présidé cette année par l'ambassadeur japonais T. Nakane, est consacré à l'examen des questions liées aux usages pacifiques de l'énergie.

Il convient de noter que ce découpage n'est pas sans laisser quelques questions transversales flotter entre les comités, les questions de sécurité nucléaire en particulier cette année, qui risquent de ce fait de voir leur examen minimisé.

TNP 2010 : NON-PROLIFÉRATION & DESARMEMENT

Les questions de non-prolifération et de désarmement nucléaires, en particulier la question du lien entre leurs dispositions respectives, occupent traditionnellement la plus grande place des débats des conférences d'examen du TNP depuis la conférence de 1975. Il est remarquable que cette huitième conférence fasse relativement défaut à la règle, pour essentiellement deux raisons :

La première tient aux efforts récents de désarmement nucléaire des Etats dotés, dans un contexte très marqué par l'effet d'entraînement du discours de Prague du président Obama en avril 2009, concrétisé *in extremis* par la signature d'un nouveau traité START entre les Etats-Unis et la Russie (avril 2010). L'entrée en vigueur de START fait du reste partie du plan d'action sur le désarmement, adopté par la conférence (action N°4).

La seconde tient à la réévaluation du troisième pilier du traité, consacré aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire, qui a mobilisé une partie importante des débats et préoccupations. De ce point de vue, l'on peut affirmer que le TNP est entré dans une nouvelle époque au cours de laquelle l'efficacité de l'instrument devra être jugée par sa capacité à empêcher tout Etat de poursuivre une stratégie de seuil (« *hedging strategy* »).

A ce titre, si les clivages habituels entre groupes d'Etats sur les questions de non-prolifération et de désarmement ont été assourdis lors de cette conférence, l'on peut regretter un résultat nécessaire à l'obtention du consensus final : l'Iran, à la différence de la Corée du Nord (§ 108 du document final), n'est pas nommé ni dénoncé pour le non-respect de ses obligations au titre du traité.

A ce titre aussi, l'on peut regretter que le protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA n'ait pu être promu comme norme universelle de vérification du traité, même si cela était largement attendu (voir page 6).

Pour le reste, l'on peut se féliciter de ce que deux plans d'action aient été adoptés, l'un en matière de désarmement (22 actions), l'autre en matière de non-prolifération (24 actions). Bien que dans l'ensemble, ces plans d'action soient peu contraignants (la conférence « appelle », « souligne » ou « encourage »), l'on notera tout de même l'engagement des Etats parties aux principes d'irréversibilité, de vérifiabilité et de transparence (action N° 2), le « *lead* » dévolu aux Etats-Unis et à la Russie en matière de désarmement nucléaire, et l'engagement de tous les Etats parties au traité—EDAN comme ENDAN— dans la création des conditions nécessaires à la réalisation d'un monde sans armes nucléaires. Cette formule équilibrée va dans le sens de la résolution 1887 du Conseil de sécurité (septembre 2009).



Trois questions à Deepti Choubey

Deepti Choubey est directrice adjointe du *Nuclear Policy Program* à la *Carnegie Endowment for International Peace*. Dernier ouvrage paru : *Restoring the NPT. Essential Steps for 2010*, Carnegie Report, novembre 2009.

Does the global action plan on disarmament included in the final document of the

Conference represent an evolution with respect to the thirteen steps ?

Time will tell. One of the drawbacks of the 13 Steps is the perception that nuclear weapon states walked away from them soon after the 2000 NPT Review Conference. The 64 points action plan created at this past Review Conference includes specific disarmament measures for nuclear weapon states, including an obligation to report on disarmament progress in 2014. If the action plan actually yields accountability from nuclear weapon states, that will be progress.

Is the regime established by the Additional Protocol strengthened as a result of the Conference ?

The Additional protocol, which gives the IAEA increased inspection authority, is addressed in Action 28. All states that have not brought into force additional protocols are encouraged to do so “as soon as possible” and to implement them provisionally until then. Notably, Action 32 recommends the evaluation of safeguards and supports decisions by the IAEA's policy bodies aimed at strengthening the effectiveness and improving the efficiency of safeguards.

States on the IAEA board and those who participate in the relevant bodies will have to transform these sentiments into concrete results that tighten the verification system, but the final document provides an additional springboard from which to do so.

What comment can one make about the "non naming" of Iran as a non-compliant State Party ?

There has been a lot of commentary about how the final document references Israel, but not Iran. Israel is referenced in the section proposing steps to implement the Middle East WMD-free zone, whereas Iran escaped mention as noncompliant with its NPT obligations. The reactions to this aspect of the document have been overblown.

The actual reference to Israel is just that, a reference. It is not new language. The text states, “The Conference recalls the reaffirmation by the 2000 Review Conference of the importance of Israel's accession to the Treaty and the placement of all its nuclear facilities under comprehensive IAEA safeguards.” The review conference is not the place to resolve specific cases of noncompliance, such as Iran. Instead it is an opportunity to create or further strengthen rules more generally. The action plan does include steps on noncompliance more generally. As concerns emerge about compliance in other states--Syria and Burma are current examples--come 2015, the lack of a state-specific reference to noncompliance will be an advantage for holding other states of concern accountable.

Propos recueillis par Bernard Sitt et Benjamin Hautecouverture

[Some of the text above is excerpted from an upcoming article, “Future Prospects for the NPT,” in *Arms Control Today*, July/August 2010.]

TNP 2010 : LES USAGES PACIFIQUES

Les nouvelles approches du cycle du combustible nucléaire : un soutien prudent

Selon les articles III et IV du TNP, droit aux usages pacifiques et engagement de non-prolifération sont liés l'un à l'autre. La Conférence devait donc rechercher une articulation équilibrée entre ces deux piliers du traité. Dans cette perspective, une réflexion s'est développée depuis quelques années sur les nouvelles approches du cycle du combustible nucléaire. Elles comprennent deux dimensions déclinées dans plusieurs initiatives unilatérales ou multilatérales : le développement de mécanismes assurant la fourniture de combustible nucléaire, et la multilatéralisation du cycle, notamment aux étapes finales du retraitement et de l'entreposage des déchets.

Aucune avancée concrète sur ce point n'est cependant constatée à l'issue de la Conférence d'examen. Malgré la volonté affichée par les États occidentaux de promouvoir l'application de l'article IV et d'instaurer une réelle « gouvernance globale » de l'énergie nucléaire, le souci des États du NAM de se voir imposer de nouvelles restrictions ont en effet dominé les discussions au sein du comité principal III (MC III).

Dans le document final, la Conférence note néanmoins l'adoption, en novembre 2009, de la résolution du Conseil des gouverneurs de l'Agence, qui entérine l'établissement en Russie d'une réserve d'uranium faiblement enrichi mise à disposition des États membres de l'AIEA. Elle souligne ensuite l'importance de continuer, de manière transparente et non discriminatoire et sous les auspices de l'AIEA ou de forums régionaux, les discussions sur les « schémas possibles » traitant de l'aval du cycle, sans toutefois préciser les modalités de tels schémas.

Les activités promotionnelles de l'AIEA encouragées

L'article IV du TNP fait écho à l'article III, A, 1 du Statut de l'AIEA selon lequel l'Agence a pour fonction « d'encourager et de faciliter le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques ». La Conférence insiste à cet égard sur l'importance du programme de coopération technique de l'Agence, reconnu comme l'un des principaux véhicules du transfert de technologie nucléaire.

Plusieurs États en développement auraient souhaité que le document final conduise à une révision de la composition du budget ordinaire de l'Agence afin d'y inclure le financement du programme de coopération, qui repose actuellement sur les contributions volontaires des États. La Conférence d'examen n'étant peut-être pas le cadre approprié pour discuter d'une telle proposition, l'AIEA fonctionnant selon son propre Statut et non selon le TNP, la conférence invite simplement à assurer à l'Agence les moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions. A cet égard, elle encourage l'initiative visant à augmenter les contributions de 100 millions de dollars. Celle-ci avait été lancée par la secrétaire d'État américaine dans son discours d'ouverture le 3 mai, les États-Unis s'engageant d'ores et déjà à verser la moitié de la somme totale sur les cinq prochaines années.

L'article IV du TNP reconnaît le « droit inaliénable de toutes les Parties au Traité à développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discriminations ». Ce droit s'exerce néanmoins « conformément aux dispositions des articles premier et II du traité », selon lesquelles les EDAN s'engagent à ne pas contribuer à la prolifération des armes nucléaires par les ENDAN qui eux s'engagent à ne pas fabriquer ou à acquérir eux-mêmes de telles armes. L'article III précise quant à lui que les garanties auxquelles se soumettent les ENDAN afin de vérifier que l'énergie nucléaire n'est pas détournée de ses utilisations pacifiques « seront mises en œuvre de manière à satisfaire aux dispositions de l'article IV et à éviter d'entraver [...] la coopération internationale dans le domaine des activités nucléaires pacifiques ».

Les transferts nucléaires et leur contrôle comme sources de tensions

Au sein des Comités II et III, les divergences ont également porté sur l'interprétation des dispositions de l'article IV relatives aux transferts nucléaires, lues par l'Iran et l'Algérie comme obligation à commercer avec les États respectant leurs engagements selon le traité, mais comme décision souveraine par les États-Unis, le Brésil et le Chili. Les NAM ont par ailleurs refusé toute mention des mécanismes de contrôle des exportations, notamment le NSG et le Comité Zangger, qu'ils considèrent comme exclusifs et non transparents. Leur renforcement et universalisation en tant que moyen efficace de lutte contre la prolifération étaient pourtant souhaités par l'Union européenne.

La formulation prudente du document final encourage mais n'impose pas les transferts. Les NAM trouvent cependant un point d'équilibre, dès lors que les États parties sont invités à accorder un traitement préférentiel aux ENDAN parties au traité, et à éliminer, dans le cadre de la coopération nucléaire, toute contrainte excessive (actions 50 et 51). En outre, le NSG et le Comité Zangger ne sont pas mentionnés ; seule l'utilisation, dans le développement des contrôles nationaux d'exportations, des « lignes de conduites et accords négociés multilatéralement » est encouragée (action 36).

La difficulté d'articuler les articles I-II-III, et IV du TNP fut compliquée par les craintes persistantes, parfois instrumentalisées, de voir d'un côté les préoccupations de non-prolifération l'emporter sur la promotion des usages pacifiques, et de l'autre l'instauration en matière de coopération d'un double standard au profit des États non-parties au traité. La proposition de l'ancien président Bush en 2004 visant à limiter les exportations de technologies d'enrichissement et de retraitement aux États développant déjà un cycle complet, et l'accord de coopération civile conclu en 2005 entre les États-Unis et l'Inde alimentaient ainsi les débats. La France a pour sa part soutenu le « développement durable et responsable » du nucléaire civil.

TNP 2010 : LES QUESTIONS REGIONALES

La question d'une zone exempte d'armes nucléaires et de toute arme de destruction massive au Moyen-Orient anime le processus d'examen du TNP depuis l'adoption de la résolution sur le Moyen-Orient par la conférence d'examen et d'extension du traité en 1995. Pour mémoire, l'adoption de cette résolution, co-soutenue par le Royaume-Uni, la Russie et les Etats-Unis, avait permis, dans une large mesure, que le TNP soit alors prorogé pour une durée indéfinie.

Le sujet a très largement dominé les débats sur les questions régionales à New York cette année. C'est aussi celui qui a débouché sur l'initiative la plus concrète de la 8e conférence, quelles qu'en soient les chances d'aboutissement (voir entretien ci-contre). Notant que très peu de progrès ont été jusqu'ici réalisés sur ce plan (§ 4 du chapitre 4 du plan d'action), la conférence est convenue de la tenue en 2012 d'une conférence réunissant tous les Etats du Moyen-Orient sur la mise en place d'une zone exempte d'armes de destruction massive (§ 7), sous les auspices du Secrétaire général des Nations Unies. Dans une certaine mesure, le consensus des Etats présents à New York sur la convocation de cette conférence est l'une des raisons de l'adoption du document final.

Les zones exemptes d'armes nucléaires (ZEAN) et la crise nucléaire nord-coréenne ont occupé le reste des débats, sans vraiment générer d'action substantielle :

- L'action N°9 se borne ainsi à encourager la création de ZEAN supplémentaires, pour l'essentiel. L'on notera tout de même l'engagement verbal américain d'engager le processus de ratification des Protocoles aux traités de Pelindaba et de Rarotonga (voir entretien ci-contre). Au plan multilatéral, les ZEAN constituent les succès les plus récents du régime de non-prolifération nucléaire, tout l'hémisphère sud étant désormais réputé exempt d'armes nucléaires, depuis l'entrée en vigueur du traité de Pelindaba en juillet 2009.
- S'agissant de la Corée du Nord, aucune action spécifique n'a été convenue, ni initiative nouvelle soutenue ou appelée de ses vœux par la conférence, ce que l'on peut comprendre mais tout de même regretter : la rémanence du discours diplomatique sur la nécessaire reprise des pourparlers à six tend à inscrire la crise nord-coréenne dans la durée en mettant l'ensemble de la communauté du TNP dans une situation de spectateur passif...

Enfin, l'universalisation du traité a été abordée sans surprise, Inde et Pakistan étant appelés à rejoindre le TNP comme ENDAN. Sur ce point encore, un traitement plus en phase avec la réalité régionale et globale ne pouvait être attendu de la conférence de New York.



Trois questions à Bruno Tertrais

Bruno Tertrais est Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique. Dernier ouvrage paru : *La Guerre* (PUF, collection Que sais-je?).

Une conférence (sur une ZEADM) réunissant tous les Etats du Moyen-Orient a-t-elle des chances de voir le jour en 2012 ?

Il faudrait pour cela des circonstances extraordinaires. Imaginer que tous les Etats de la région vont s'accorder sur un protocole diplomatique et sur un mandat commun en 2012 relève pour l'instant de la fiction complète. La question du protocole diplomatique sera importante pour les pays qui ne reconnaissent pas Israël. Et celle du mandat sera, bien évidemment, centrale pour Israël. En outre, bien des choses peuvent se passer d'ici là du point de vue du programme iranien et de ses répercussions. Reste qu'un processus existe désormais. Il faudra que son échec éventuel ne puisse pas servir de prétexte à certains Etats de la région pour se lancer eux-mêmes dans la course...

De manière générale, les ZEAN sortent-elles renforcées de cette conférence ? En particulier, que pensez-vous de la perspective de ratification par les Etats-Unis des protocoles aux traités de Pelindaba et de Rarotonga [1] ?

Sur le fond, rien n'a changé. De nombreux analystes ne comprennent pas – ou feignent de ne pas comprendre – que l'établissement d'une ZEAN ne peut être que la consécration par traité de décisions politiques et stratégiques. Il ne faut pas inverser l'ordre des facteurs. Par ailleurs, la question de la ZEADM au Moyen-Orient pourrait bien conduire à affaiblir la légitimité même des ZEAN : pourquoi exclure le chimique et le biologique des autres zones ?

Les Etats-Unis ont longtemps hésité à ratifier les protocoles au traité de Pelindaba en raison, notamment, du cas libyen. Il serait dans la logique de la *Nuclear Posture Review* de proposer au Sénat de ratifier ces protocoles. Mais ce ne sera pas une priorité de l'administration – surtout si les Républicains décidaient d'en faire une question politique pour des raisons... politiciennes.

Les cas indo-pakistanaï et israélien sont-ils amenés à être désormais distingués dans le processus d'examen du TNP, comme le document final de 2010 semble l'indiquer ?

Pas vraiment. En fait, Israël était déjà singularisé dans les faits en 1995, puisqu'il s'agissait du seul Etat non-membre du TNP concerné par la seule zone faisant l'objet d'un traitement particulier dans les documents issus de la Conférence d'examen de l'époque. L'enjeu de la séparation ou non des cas indien et pakistanais (la fameuse « de-hyphenation ») dans le régime de non-prolifération est tout aussi important. Le Pakistan aura-t-il droit au même traitement de faveur que l'Inde dans le cadre du Groupe des fournisseurs ?

Propos recueillis par Benjamin Hautecouverture

[1] A noter, le document final de la 8e conférence d'examen du TNP comporte une faute au paragraphe 103 (p. 16) : les Etats-Unis se sont engagés, par la voix de H. Clinton, à lancer le processus de ratification des protocoles au traité de Rarotonga (Pacifique sud), et non de Tlatelolco (Antilles et Amérique latine), ratifiés, ceux-là, depuis 1979 (Protocole II) et 1981 (Protocole I).

TNP 2010 : LE RENFORCEMENT DU TRAITÉ

L'importance « vitale » du protocole additionnel pour l'AIEA

L'accord de garanties généralisées, développé par l'AIEA dans le cadre de l'article III du TNP sous le document INF-CIRC/153, a pour but de vérifier non seulement l'exactitude des déclarations des États quant à leurs activités nucléaires pacifiques, mais aussi leur complétude. Pourtant, seul le protocole additionnel, adopté par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en 1997 (INFCIRC/540), confère à l'Agence les pouvoirs nécessaires pour remplir le second objectif. Il oblige notamment les États à fournir davantage de renseignements concernant leurs activités nucléaires, et élargit le champ des inspections sur place menées par l'Agence.

Le renforcement des pouvoirs de l'AIEA dans le cadre du traité aurait pu passer par une précision de l'article III visant à reconnaître le protocole additionnel comme nouvelle norme de vérification. Les pays du NAM, refusant de se voir imposer une nouvelle obligation en matière de non-prolifération, ont souligné, *a contrario*, qu'il ne s'agissait que d'une mesure de confiance volontaire. Selon le Brésil, qui ne l'a pas signé, reconnaître son caractère obligatoire conduirait au constat inacceptable d'une violation de l'article III par l'État qui n'aurait pas de protocole en vigueur.

Le document final note que « dans le cas d'un État partie ayant un accord de garanties généralisées conclu conformément à l'article III et un protocole additionnel en vigueur, les mesures contenues dans les deux instruments constituent le standard amélioré de vérification ». Selon cette formulation habile, le protocole ne devient donc obligatoire qu'une fois conclu volontairement et non par application de l'article III qui renvoie simplement au document INFCIRC/153.

Conditionner la coopération bilatérale à la conclusion par l'État récipiendaire d'un protocole a aussi été soulevé. L'action 37 du document final encourage cependant simplement à considérer, dans le cadre des exportations nucléaires, l'entrée en vigueur des « obligations relatives aux garanties de l'AIEA » en général, et non du protocole en particulier.

Art. III 1. du TNP

« 1. Tout EDAN Partie au Traité s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui sera négocié et conclu avec l'AIEA, conformément au Statut et au système de garanties de ladite Agence, à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit État aux termes du présent Traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. »

Avancées timides sur l'encadrement du droit de retrait

Suite aux incertitudes concernant le statut de la Corée du Nord à l'égard du TNP après sa décision de s'en retirer en 2003, et les craintes d'une intention iranienne similaire, l'objectif de plusieurs États, notamment des P5 et de l'Union européenne, était de déterminer un plan d'action concret permettant d'encadrer l'exercice du droit de retrait reconnu à l'article X.

Les mesures suivantes visant à établir les conséquences du recours à cet article ont ainsi été soulevées au sein du MC III et de son organe subsidiaire : cesser toute coopération avec l'État, encourager l'action du Conseil de sécurité, affirmer la responsabilité de l'État pour les violations commises avant le retrait et le maintien des droits, obligations et situations juridiques créés à l'égard des autres parties lors de l'exécution du traité.

Le document final note l'examen de ces différentes propositions au cours de la Conférence. Il souligne néanmoins les divergences d'interprétation sur l'encadrement du droit de retrait. Celles-ci s'expliquent en partie par le refus du NAM d'accepter tout ce qui aurait été, de près ou de loin, assimilé à une réinterprétation du traité. L'Égypte n'a d'ailleurs pas manqué de souligner que les mesures proposées et celles visant à soumettre la coopération nucléaire civile à certaines conditions – et ainsi selon elle à restreindre le droit aux usages pacifiques reconnu à l'article IV –, émanaient des mêmes États. La réaffirmation par la Conférence du droit de chaque partie à se retirer du traité apaise dans une certaine mesure les craintes du NAM.

Malgré l'absence de consensus sur l'élaboration d'un plan d'action dans la deuxième partie du document final, la mention des discussions relatives à l'article X consacre une avancée majeure du processus d'examen. En effet, le document de 2000 n'y faisait pas allusion et l'absence de consensus en 2005 occultait l'attention qui avait pu lui être portée. Aussi, on ne peut que saluer l'engagement du débat sur ce point.

Pistes pour le renforcement du processus d'examen

C'est à l'article VIII du traité qu'est prévue la convocation de conférences quinquennales afin « d'examiner le fonctionnement du présent Traité en vue de s'assurer que les objectifs du Préambule et les dispositions du Traité sont en voie de réalisation ». Lors de la Conférence de 1995, les États parties se sont accordés sur un processus d'examen renforcé, en décidant qu'à compter de 1997, les Comités préparatoires devraient tenir des réunions de 10 jours lors de chacune des trois années précédant la conférence d'examen.

En 2005, plusieurs États ont néanmoins souligné le déficit institutionnel du traité, insistant sur le besoin de meilleurs outils pour « réagir plus efficacement (...) face à des situations extraordinaires et inquiétantes ». Le Canada, soutenu par plusieurs États, a alors proposé la création d'un secrétariat permanent, la tenue de conférences annuelles d'examen et la possibilité de réunions d'urgence en cas de violation du traité.

La Conférence n'a retenu aucune de ces propositions. La nécessité d'améliorer l'efficacité du processus d'examen n'en a pas moins été reconnue ; la Conférence recommande ainsi qu'un membre du personnel du Bureau des affaires du désarmement des Nations Unies (ODA) soit chargé de cette question. L'organisation de rencontres entre les présidents successifs de la Conférence a également été encouragée, afin d'assurer continuité et coordination maximales tout au long du cycle d'examen.

TNP 2010 : SIDE EVENTS & PUBLICATIONS

Les ONG à la 8e conférence d'examen du TNP

Plus qu'une suite de rencontres diplomatiques, le processus d'examen du TNP s'accompagne d'un investissement croissant de la société civile, par le biais des ONG présentes lors des événements qui le jalonnent (comités préparatoires, conférences d'examen). 121 ONG étaient représentées à New York cette année, dont le CESIM, seul institut de recherche stratégique français à couvrir toutes les réunions du processus d'examen depuis la conférence de 2005. Le rôle de la société civile est reconnu dans le document final de la conférence (action 19 sur le désarmement).

La majorité des ONG présentes sont des organisations militantes pour le désarmement nucléaire, ce que reflète la teneur de la plupart des « *side events* » qui se sont tenus à New York :

- l'horizon de monde exempt d'armes nucléaires, le débat abolitionniste et le projet de convention sur l'élimination des armes nucléaires;
- les zones exemptes d'armes nucléaires;
- la place des armes nucléaires dans l'OTAN;
- le TICE.

Dans ce cadre, la représentation permanente française notamment a organisé une conférence sur le démantèlement des sites d'essais et de matière fissile pour les armes nucléaires. Par ailleurs, plusieurs autres événements étaient centrés sur le nouveau traité START, la *Nuclear Posture Review 2010*, et le renforcement du régime global de non-prolifération.

Priorité au TICE

A noter cette année : une insistance particulière sur les perspectives d'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais (TICE), dans un contexte américain renouvelé par l'arrivée de l'administration démocrate à la Maison Blanche. L'Organisation du traité (OTICE) a ainsi organisé une exposition dans le hall d'entrée des Nations Unies (« *Putting an end to nuclear explosions* »), et la mission permanente des Pays-Bas aux Nations Unies a soutenu une conférence du CSIS (Jennifer Mackby) sur la progression de la mise en œuvre du système de vérification du traité, dont l'on retiendra les éléments suivants :

Le système de contrôle international de l'OTICE (IMS) a trois objectifs : dissuader les violations, détecter les activités clandestines, assurer la confiance entre les Etats parties au traité. Il comporte aujourd'hui 321 stations dans le monde, réparties dans 90 pays. Au total, 80% des stations IMS ont été installées et 75% certifiées. Le système en place est sans précédent. Il reste que toute explosion ne peut être détectée avec certitude (« *we cannot observe everything* », Ola Dalhman—président de l'*International Scientific Study on the Verification Capabilities of the CTBT*), en particulier les explosions souterraines, et la vérification n'est pas un enjeu seulement technique mais également un processus politique. En tout état de cause, l'ensemble du dispositif nécessitera la coopération des Etats et la coopération entre Etats.

Liste des ONG présentes : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/INF/4

Bibliographie sélective

ASADA, Masahiko, « Strengthening the Nuclear Non-Proliferation Regime: Proposals and Problems », *The International Spectator*, 44: 1, mars 2009, pp. 67–79.
http://pdfserve.informaworld.com/701809_910303165.pdf

Masahiko Asada est professeur de droit international à l'université de Kyoto. Dans cet article écrit un an avant la 8e conférence d'examen du TNP, il évalue de manière réaliste comment aider à l'universalisation du protocole additionnel aux accords de garantie de l'AIEA.

BLACK, Samuel & HAVEWALA, Shireen, *Nuclear Threats 1970–2000*, Stimson Center.

http://www.stimson.org/nuke/pdf/Nuclear_Threats_1970-2010.pdf
Réalisée par deux chercheurs du *Stimson Center*, cette base de données sur les principales menaces nucléaires dans le monde depuis 1970 a été mise à jour au 31 mars 2010.

BURK, Susan & CHOUBEY, Deepti, *The 2010 NPT Conference: What Happened and What Next?*, 17 juin 2010, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
<http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=2939>

Dans cet entretien vidéo avec Deepti Choubey (voir entretien en page 3 de ce bulletin), l'ambassadeur américain Susan Burk, représentante spéciale du président Obama pour la non-prolifération, revient sur les conclusions de la conférence de New York et indique des pistes à suivre pour le renforcement du régime.

Reaching Critical Will, *NPT News in Review*.

<http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/nirindex.html>

Depuis la 6e conférence d'examen du TNP (2000), le projet *Reaching Critical Will* (RCW) du « think tank » *Women's International League for Peace and Freedom* assure, tout au long de chaque conférence et comité préparatoire, la publication quotidienne d'une lettre d'information sur le déroulement des débats. L'ensemble des numéros de *News in Review*, très utiles dans le cadre d'un projet de recherche notamment, sont disponibles sur le site internet de RCW.

SHAKER, Mohamed Ibrahim, *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons : a Study Based on the Five Principles of UN General Assembly Resolution 2028 (XX)*, Imprimerie Avenir SA, Genève, 1976, 993 p. Cet ouvrage est la thèse de sciences politiques soutenue par Mohamed Ibrahim Shaker à l'Université de Genève. Elle constitue une référence pour l'étude des négociations multilatérales du TNP, en reprenant étape par étape la formulation de ses onze articles. L'auteur devint le Président de la troisième conférence d'examen du traité en 1985.

ZANDERS, Jean-Pascal, dir. « Nuclear Weapons After the 2010 NPT Review Conference », *Les Cahiers de Chaillot*, N° 120, avril 2010, 111 p.

<http://www.iss.europa.eu/fr/publications/cahiers-de-chaillot/>
Sous la direction de Jean-Pascal Zanders, chargé de recherche à l'EUISS, ce numéro spécial des *Cahiers de Chaillot* fait le point, à la veille de la conférence d'examen, sur les défis actuels du régime de non-prolifération nucléaire (articles de C. Grand, I. Anthony, L. Kulesa, Ch. Mölling, et M. Smith).

NPT News in Review
Thinking beyond the NPT review process
Final Edition
No. 21

On 16th October 2010, the 2010 NPT Review Conference opened in New York. This special issue of NPT News in Review contains a series of articles that explore the challenges and opportunities facing the NPT regime as it enters its second decade. The articles are written by leading experts in the field and provide a comprehensive overview of the current state of the NPT regime and the challenges it faces. The magazine also includes a report on the NPT Review Conference and a list of the NPT member states.

1 Summary of the NPT Review Conference
2 Introduction to the NPT Review Conference
3 The NPT Regime: A Review of the Current State of Affairs
4 The NPT Regime: A Review of the Current State of Affairs
5 The NPT Regime: A Review of the Current State of Affairs
6 The NPT Regime: A Review of the Current State of Affairs
7 The NPT Regime: A Review of the Current State of Affairs
8 The NPT Regime: A Review of the Current State of Affairs
9 The NPT Regime: A Review of the Current State of Affairs
10 The NPT Regime: A Review of the Current State of Affairs

CRISES, TRAFICS, MISCELLANÉES

Conseil de sécurité des Nations Unies : nouveau train de sanctions contre l'Iran

Le 9 juin 2010, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 1929 qui élargit le régime de sanctions contre l'Iran. Il s'agit en soi d'un événement important, le texte, de par sa portée, témoignant d'une remobilisation réelle de la communauté internationale dans le dossier iranien, approfondissant le champ d'application des sanctions déjà existantes et l'élargissant aux ventes d'équipements militaires et nucléaires (y compris pour des activités civiles). La résolution prohibe par ailleurs les activités balistiques exploitables à des fins nucléaires.

Le texte a néanmoins reçu un accueil mitigé : l'opposition de la Turquie et du Brésil (membres non permanents du Conseil de sécurité) apparaît à de nombreux observateurs comme un signe d'affaiblissement de l'influence américaine et un signe tangible de la dissociation de certaines puissances émergentes à l'égard de la politique de non-prolifération mise en œuvre par les cinq membres du Conseil de sécurité et l'Allemagne. Il a également été souligné que l'embargo sur les ventes d'équipements militaires, qui fait explicitement référence au Registre des armes conventionnelles des Nations Unies n'empêche pas la vente des missiles sol-air, laissant la possibilité, pour la Russie ou la Chine, de transférer ce type de systèmes à Téhéran. Surtout, l'absence de volet énergétique spécifique apparaît comme une concession majeure à la Chine, concession qui limiterait considérablement l'effectivité des sanctions. La presse américaine ne fait pas mystère du sentiment d'impuissance qui règne à Washington, de nombreux membres de l'administration admettant que les sanctions sont plus susceptibles de ralentir le programme iranien que de le stopper. Dans ce contexte, le raidissement de la position iranienne risque d'accroître le malaise, voire, si il se confirme, de contraindre les puissances occidentales à envisager un scénario ouvertement conflictuel. Le gouvernement iranien envisage en effet déjà une révision de la politique de « coopération » avec l'AIEA et certaines autorités religieuses (Ayatollah Mohammad Taqi Mesbah Yazdi) évoquent désormais ouvertement le droit de l'Iran à disposer « d'armes spéciales ». L'annonce de la construction, en mars prochain, d'un nouveau centre d'enrichissement par Ali Akbar Salehi, qui dirige le programme nucléaire, marque un signe de durcissement, qui, s'il devait se concrétiser, devrait appeler à une réponse qui paraît à ce stade difficile à définir.

Ces critiques, parfois justifiées, laissent néanmoins perplexe. A l'évidence, l'adoption de la résolution a un effet mobilisateur, l'Union européenne s'appêtant à la compléter par un volet énergétique et la Russie ayant officiellement renoncé à la vente des missiles sol-air S-300 à Téhéran. La résolution donne également plus de poids aux mesures prises pour lutter contre la prolifération rampante effectuée sous couvert d'activités nucléaires pacifiques, ce cas spécifique opposant actuellement l'Allemagne et la Russie. De ce point de vue, l'insatisfaction exprimée par la Russie à l'idée de sanctions bilatérales supplémentaires démontre par défaut le tour de force que représente la résolution 1929, et la capacité des puissances occidentales à maintenir un agenda de non-prolifération contraignant. Enfin, si l'on peut admettre que les sanctions pourraient, à elles seules, être insuffisantes pour stopper le programme nucléaire, l'adoption d'un embargo sur les équipements militaires et l'interdiction portant sur les activités balistiques pourraient représenter un élément important, voire décisif.

En effet, si l'industrie iranienne est désormais à même de produire certains systèmes d'arme de façon autonome, la faiblesse des armées, notamment dans le domaine antiaérien, limite considérablement la marge de manœuvre de Téhéran en cas de menace de confrontation. Parallèlement, le programme balistique, en dépit de ses progrès spectaculaires, demeure fragile et très dépendant des essais pour valider de nouvelles solutions technologiques. Or, le potentiel balistique représente un outil de puissance essentiel pour l'Iran. Dans ce sens, les sanctions risquent d'accroître le sentiment de vulnérabilité de certaines élites iraniennes, et pourraient à terme remettre en cause la pertinence de la logique de confrontation retenue par M. Ahmadinejad.

AGENDA

CONFÉRENCES

27-30/06/2010 : « *Nuclear Salience In Decline ?* », Wilton Park Conference. Contact et informations : Susan Linfield (Tel : 44 0 1903 817728)

30-08/03-09/2010 : « *Disarmament & Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction in A Changing World* », OIAC et T.M.C. Asser Instituut, La Haye. Inscriptions : <http://www.opcw.org/events-calendar/wmd-summer-programme/>

EVENEMENTS

29/06/2010 : réunion des Etats de l'Initiative mondiale pour combattre le terrorisme nucléaire, Abu Dhabi

29-06/02-07/2010 : 61e session du Conseil exécutif de l'OIAC, La Haye

09-08/24-10/2010 : 3e partie de la session annuelle de la Conférence du Désarmement, Genève

**Retrouvez tous les bulletins de l'Observatoire de la Non-Prolifération
sur le site Internet du CESIM : www.cesim.fr**

OBSERVATOIRE de la NON-PROLIFÉRATION

Bernard Sitt, directeur; Benjamin Hautecouverture, Chargé de recherche (conception / rédaction); Stéphane Delory, Chargé de recherche (rédaction), Sonia Drobysz, Chercheur associé (rédaction). Contact : observatoire@cesim.fr