

La non-prolifération nucléaire dans l'impasse

Un désarmement nucléaire global est utopique dans un avenir proche. Pour empêcher les guerres nucléaires, le nombre des puissances nucléaires doit être limité. Les multiples efforts diplomatiques, auxquels participe également la Suisse, visent cet objectif. Mars 2020 a marqué les 50 ans de l'entrée en vigueur du traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) qui est au cœur de ces efforts.

Par Oliver Thränert

Depuis son entrée en vigueur le 5 mars 1970, le TNP s'est établi comme une norme internationale contre la prolifération des armes nucléaires et constitue les fondements d'un régime global de non-prolifération (voir encadré). Presque tous les États ont adhéré à ce traité. Outre la norme de non-prolifération des armes nucléaires, le TNP déclare que les parties au traité promettent de faire un effort de bonne foi pour parvenir au désarmement nucléaire et stipule que les membres doivent faire une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et se soutenir dans cette démarche.

Cependant, le TNP se trouve depuis des années dans une crise de crédibilité. De nombreux États non dotés d'armes nucléaires sont insatisfaits des efforts de désarmement nucléaire faits par les pays reconnus par le traité comme puissances nucléaires (USA, Russie, France, Grande-Bretagne, Chine). L'existence de puissances nucléaires hors du TNP (Inde, Pakistan, Israël, Corée du Nord) suscite également leur mécontentement. On regrette par ailleurs la non-application des décisions adoptées conjointement sur la réduction des déficits en matière de désarmement. C'est dans ce contexte et dans le cadre des Nations Unies qu'en juillet 2017 plusieurs États non dotés d'armes nucléaires ont approuvé un traité sur l'interdiction totale des armes nucléaires visant leur délégitimation.



Des gens lâchent des lampes en papier sur la rivière, face au dôme de la bombe atomique, à l'occasion de l'anniversaire du bombardement d'Hiroshima. *Kyodo/Reuters*

Ceci est l'expression d'une polarisation de la communauté des États parties. De plus, les relations tendues entre la Russie et la Chine d'une part, et les puissances nucléaires occidentales USA, France et Grande-Bretagne d'autre part, pèsent sur le TNP. Par conséquent, les perspectives de succès de la prochaine conférence d'examen du TNP (normalement organisée tous les cinq ans) sont compromises.

Histoire

En décembre 1953, le président américain de l'époque, Dwight D. Eisenhower, annonce son initiative «Des atomes pour la paix». Il y exprime la volonté américaine de partager l'utilisation civile de l'énergie nucléaire dans le monde entier, à condition que les États bénéficiaires se soumettent à des contrôles garantissant son utilisation pacifique. «Des atomes pour la paix» a

conduit à la création de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en 1957.

Alarmés par la crise cubaine de 1962 surmontée de justesse, les USA redoublent d'efforts pour un traité sur la non-prolifération nucléaire. Ce faisant, ils tiennent compte des intérêts d'une grande majorité d'États en maintenant le nombre d'États dotés d'armes nucléaires aussi bas que possible. L'Union soviétique voulait elle aussi éviter des facteurs de perturbation nucléaires supplémentaires. Les deux super puissances de l'époque partageaient donc l'intérêt à cimenter leur position particulière dans le système international. En outre, Moscou a vu une occasion de contrecarrer les plans d'une force nucléaire multilatérale de l'OTAN et de refuser à la République fédérale d'Allemagne l'accès aux armes nucléaires.

Se basant sur des projets de traités identiques entre les USA et l'Union soviétique, le TNP a été adopté par l'Assemblée générale

La plus grande réalisation du TNP est d'avoir réussi à instituer une norme de nonprolifération des armes nucléaires.

des Nations Unies en juin 1968 et signé par 62 États en juillet 1968. L'accord est entré en vigueur le 5 mars 1970 pour une durée indéterminée depuis qu'une décision à cet effet a été prise par les États parties en mai 1995.

Les États dotés d'armes nucléaires sont définis par le TNP comme les États ayant fait exploser une arme nucléaire ou un autre dispositif nucléaire explosif avant 1967. C'est le cas des USA, de la Russie, la Grande-Bretagne, la France et la Chine. Ils ne peuvent transférer à quiconque, directement ou indirectement, des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs. Les USA ont fait savoir à l'Union soviétique que, selon eux, ni la planification d'un déploiement nucléaire commun de l'OTAN ni le stationnement d'armes nucléaires américaines sur le territoire de leurs alliés ne violaient ce règlement. A contrario, les États non dotés d'armes nucléaires s'engagent à n'accepter de personne des armes nucléaires et à ne fabriquer ni acquérir des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs. Les États non dotés d'armes nucléaires doivent conclure un accord de garantie avec l'AIEA qui contrôle l'ensemble du flux des matières fissibles. En

outre, toutes les parties au traité doivent coopérer pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Enfin, les membres du TNP s'engagent de bonne foi à mener des négociations sur des mesures efficaces pour mettre fin à la course aux armements nucléaires et réaliser le désarmement nucléaire sous un contrôle international efficace.

Succès

La plus grande réalisation du TNP est d'avoir réussi à instituer une norme de non-prolifération des armes nucléaires. C'est ainsi que certains États qui envisageaient une option nucléaire pour l'avenir ont dû se positionner. Une majorité d'entre eux a choisi le statut d'État non doté d'armes nucléaires. La norme de non-prolifération nucléaire a par ailleurs eu une incidence sur la décision de renoncer au nucléaire. L'Afrique du Sud a détruit ses armes nucléaires après la fin du régime d'apartheid, et le Kazakhstan, l'Ukraine et la Biélorussie ont transféré leurs armes nucléaires soviétiques à la Russie après la désintégration de l'Union soviétique. L'existence du TNP facilite par ailleurs la formation de coalitions internationales contre la création de nouveaux États dotés d'armes nucléaires. Toutefois, cela a échoué dans certains cas. L'Inde, le Pakistan et Israël n'ont pas signé le traité et ont fabriqué des armes nucléaires au même titre que la Corée du Nord, le seul pays à avoir quitté le TNP pour produire ensuite des armes nucléaires. Dans le cas de l'Iran, où une telle coalition a pu voir le jour, il n'est pas certain que Téhéran puisse être convaincu de renoncer durablement au nucléaire. Sans le TNP, d'autres programmes d'armes nucléaires menaceraient d'exister. Les grandes puissances les soutiendraient probablement en fonction de leurs intérêts nationaux du moment.

De plus, la mise en œuvre du TNP à la suite des accords de garantie de l'AIEA a favorisé la transparence et la collaboration relatives aux programmes d'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Sans le TNP, le cadre juridique pour une telle ouverture serait supprimé, créant une insécurité considérable concernant des abus militaires secrets. Ceux qui appellent à franchir des étapes supplémentaires en matière de désarmement nucléaire utilisent également le TNP pour rappeler les promesses actées dans celui-ci. Le TNP est le point de référence pour les garanties de «sécurité nucléaire négatives» visant à protéger les États non dotés d'armes nucléaires contre les attaques nucléaires.

Application de la norme

L'application de la norme de non-prolifération nucléaire exige un contrôle réel des programmes civils d'énergie nucléaire pour exclure tout abus militaire. Cela n'a pas complètement réussi. Des pays industrialisés tels que l'Allemagne et le Japon ne voulaient pas subir de désavantages concurrentiels dans l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire par rapport aux États dotés d'armes nucléaires. Pendant les négociations sur le TNP, ils insistèrent par conséquent pour que les inspections et les notifications nécessaires soient peu intrusives. La différence de statut entre les États dotés d'armes nucléaires et ceux non dotés d'armes nucléaires ne doit pas être indûment aggravée par des accords de garantie trop forts.

Les accords de garantie selon le modèle d'accord de l'AIEA exigent qu'un État membre déclare le flux total de matières fissibles. L'AIEA procède à des inspections afin d'empêcher le détournement clandestin d'une quantité importante de matières nucléaires pour la production d'armes nucléaires. Ces inspections de routine peuvent être complétées par des inspections spéciales si l'AIEA dispose d'éléments de preuve d'un comportement abusif de la part d'un État partie. Jusqu'à présent, une inspection spéciale n'a été demandée que deux fois: en 1992 en Roumanie pour la clarification de travaux non déclarés à l'AIEA du régime renversé de Ceausescu; et en 1993 pour la clarification de divergences graves entre les déclarations et les résultats des inspections en Corée du Nord. Si Bucarest s'est montrée coopérative, Pyongyang en revanche a refusé l'accès aux inspecteurs et annoncé son retrait du TNP.

Dès le début, le régime d'inspection AIEA a pâti du fait que l'organisation ne dispose pas des techniques de contrôle nécessaires pour découvrir les matières nucléaires non déclarées. Ceci est apparu au grand jour après la guerre du Golfe en 1991. L'Irak, membre du TNP, avait mené des expériences avec des matières fissibles non déclarées dans le but de produire des armes nucléaires.

L'AIEA tira les leçons de cette expérience. En juin 1997, elle adopta un modèle volontaire de protocole additionnel aux accords de garantie standard qui permit d'élargir considérablement l'obligation d'informer. Tous les efforts consentis dans le domaine nucléaire, y compris les activités de recherche, doivent être déclarés. De plus, les inspecteurs disposent de meilleurs moyens

d'accès. Ils doivent confirmer que les États inspectés ne disposent d'aucune matière nucléaire non déclarée et ne procèdent à aucune activité non déclarée relative au cycle de retraitement du combustible. À cet effet, l'AIEA peut utiliser des techniques sophistiquées telles que le prélèvement par essuyage, les échantillons environnementaux ou l'imagerie par satellite.

Tandis que de nombreux pays occidentaux réclament l'application du protocole additionnel comme standard de vérification du TNP, un groupe de membres du TNP le refusent. Ils n'accepteront l'application du protocole additionnel et la restriction de leur souveraineté nationale qu'il induit qu'à condition que les États dotés d'armes nucléaires progressent en matière de désarmement nucléaire.

De plus, l'AIEA ne peut pas faire appliquer elle-même la norme de non-prolifération du TNP. Elle constate uniquement les abus concernant les accords de garantie. L'AIEA peut dénoncer des abus envers le TNP au Conseil de sécurité des Nations Unies, qui peut prendre des mesures contraignantes contre l'État concerné. Le Conseil a par exemple prononcé des sanctions contre la Corée du Nord et l'Iran. Alors que Pyongyang les a ignorées pour quitter le TNP et poursuivre son programme d'armement nucléaire, un accord a pu être trouvé dans le cas de l'Iran avec le «*Joint Comprehensive Plan of Action*». L'objectif était de faire à nouveau de l'Iran un membre du TNP conformément à ses règles.

La Syrie est un cas à part. Les forces aériennes israéliennes ont bombardées un réacteur destiné à la fabrication de pluto-

La politique de non-prolifération est un statu quo politique.

nium de qualité militaire visiblement livré par la Corée du Nord et non déclaré à l'AIEA juste avant sa mise en service en 2007. Les circonstances détaillées du programme nucléaire syrien n'ont pas encore été clarifiées.

Perte de crédibilité

La politique de non-prolifération est un statu quo politique. Le statut symbolique des armes nucléaires pèse particulièrement lourd. C'est pourquoi la différence entre États dotés d'armes nucléaires et États non dotés d'armes nucléaires déclarée en 1968 a davantage de mal à être acceptée. Par ailleurs, certains États remettent en question

Éléments du régime de non-prolifération nucléaire

- Le **Traité de non-prolifération nucléaire** (TNP)
- Le **traité d'interdiction des armes nucléaires** (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, TPNW), adopté en juillet 2017 par l'Assemblée générale de l'ONU, il interdit le développement et la production, les essais et l'acquisition, le stockage, le transport, le stationnement et l'utilisation d'armes nucléaires. Il est entré en vigueur par ratification dans au moins 50 États. La Suisse a approuvé le TPNW aux Nations Unies mais ne l'a pas signé.
- Le **traité d'interdiction totale des essais nucléaires** interdit les essais nucléaires et autres explosions nucléaires. Il a été adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 1996, ratifié par la Suisse, mais n'est pas encore entré en vigueur car plusieurs États dotés d'armes nucléaires ne l'ont pas ratifié.
- Plusieurs accords définissent des **zones exemptes d'armes nucléaires**, où les essais et le stationnement d'armes nucléaires sont interdits: l'Amérique latine/les Caraïbes (depuis 1968), le Pacifique Sud (depuis 1986), l'Asie du Sud-Est (depuis 1997), l'Afrique (depuis 2009), l'Asie centrale (depuis 2009), l'Antarctique (depuis 1961) et l'espace (depuis 1967).
- Le **groupe des fournisseurs nucléaires** (*Nuclear Suppliers Group*, NSG) a publié pour la première fois en 1978 des dispositions communes pour les transferts nucléaires applicables dans les législations nationales sur les exportations. Les membres s'informent mutuellement sur les exportations de biens nucléaires ainsi que sur les biens à double usage «Dual-Use» qui peuvent être utilisés pour produire des explosifs nucléaires. La Suisse est membre depuis 1978.

la fiabilité des garanties de sécurité des USA et, par ricochet, la nécessité de posséder des armes nucléaires propres. De nombreux États non dotés d'armes nucléaires ont du mal à supporter l'existence des États dotés d'armes nucléaires que sont l'Inde, le Pakistan, Israël et la Corée du Nord hors de l'ordre nucléaire établi par le TNP. Cela vaut tout particulièrement pour les pays arabes. En 1995 ils n'étaient prêts à prolonger le TNP pour une durée indéterminée que si des mesures étaient prises pour établir une zone exempte d'armes de destruction massive dans le cadre d'une résolution sur le Moyen-Orient. Beaucoup de pays arabes sont frustrés qu'aucun progrès significatif n'ait encore été fait en ce sens. Dans la même mesure, les États non dotés d'armes nucléaires jugent inapproprié que les USA, la Russie et la France coopèrent avec l'Inde en-dehors du TNP dans le domaine de l'utilisation civile et que certains gouvernements soutiennent l'adhésion de Delhi au «groupe des pays fournisseurs nucléaires». Ainsi, le pays est reconnu en coulisse comme un État doté d'armes nucléaires malgré sa non-adhésion au TNP.

Une majorité des membres du TNP considèrent qu'un désarmement nucléaire total est l'unique solution pour remédier à ces dérives. Les puissances nucléaires ont certes réduit massivement leur arsenal nucléaire après la guerre froide; mais ont introduit simultanément des systèmes beaucoup plus performants. En outre, la Chine, l'Inde et le Pakistan améliorent leur puis-

sance nucléaire. Mais surtout, l'architecture du contrôle de l'armement érigée dans les années soixante s'effondre. La fin du traité FNI qui interdit les systèmes terrestres à moyenne portée américains et russes en août 2019 est déterminant à cet égard. Les appels répétés en faveur de l'entrée en vigueur du traité d'interdiction totale des essais nucléaires ou même d'un calendrier de désarmement nucléaire ont été vains.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en juillet 2017 un accord sur l'interdiction complète des armes nucléaires. Ce traité vise la stigmatisation des armes nucléaires. Les États dotés d'armes nucléaires, tous les États de l'OTAN (excepté les Pays-Bas qu'un décret parlementaire obligeait à envoyer une délégation), ainsi que tous les alliés des États-Unis en Asie qui se reposent sur les garanties de sécurité nucléaires américaines, n'ont pas participé aux négociations. Ils soulignent que l'accord n'apporte pas de réponse satisfaisante à la question centrale de savoir comment assurer un désarmement nucléaire complet sans aucun doute et comment garantir son maintien.

La conférence d'examen 2020

Les membres du TNP auraient dû se réunir pour leur prochaine conférence d'examen le 27 avril 2020. La conférence sera bien ouverte mais elle sera immédiatement ajournée et poursuivie à une date ultérieure en raison de la pandémie de maladie à coronavirus. Le but de cette rencontre sera d'évaluer l'application du TNP et d'élaborer des propositions d'amélioration du régime

contractuel. Les attentes sont d'autant plus hautes qu'elle a lieu dans le cadre du 50e anniversaire de l'entrée en vigueur du TNP. Dans tous les cas, ce serait un très mauvais signal si les États du TNP se séparaient les mains vides à l'issue de cette conférence – comme ce fut le cas à plusieurs reprises par le passé. Mais c'est une réelle possibilité en raison de la polarité croissante entre les membres du TNP, qui s'est exprimée par exemple par l'adoption du traité sur l'interdiction totale des armes nucléaires.

Certains considèrent qu'une brève «déclaration de jubilé» constituerait une solution qui réaffirmerait les principes du TNP et permettrait éventuellement de constater qu'une guerre nucléaire ne peut pas être gagnée et ne devrait jamais être menée. En réalité, les conférences d'examen du TNP ont par le passé adopté plusieurs résolutions, comme celle sur la prorogation illimitée du TNP en 1995 ou l'adoption d'un plan d'action pour le désarmement en 2010, sans qu'un document final sur la mise en œuvre du TNP ait été adopté par toutes les délégations.

Mais en fin de compte, le renforcement du TNP nécessite une relance du contrôle de l'armement nucléaire. Il devrait inclure d'autres puissances nucléaires en plus des USA et de la Russie. Les technologies nucléaires telles que la défense antimissile ou les cyber-capacités doivent également être prises en compte.

Le rôle de la Suisse

La Suisse a signé le TNP en 1968 et l'a ratifié en 1977. Depuis 2005, elle applique le protocole additionnel aux accords de garantie AIEA et appelle tous les États du TNP à mettre également un protocole additionnel en vigueur.

La Suisse considère le TNP comme un élément essentiel de l'ordre international fondé sur des règles, lequel apporte à ses membres d'importants avantages en termes de sécurité. La Suisse considère que les trois piliers du TNP, à savoir la non-prolifération, l'utilisation civile de l'énergie nucléaire et le désarmement nucléaire sont d'égale importance, mais met particulièrement l'accent sur le désarmement. Les conséquences catastrophiques d'une explosion nucléaire sont la raison principale pour laquelle la Suisse s'engage pour un monde sans armes nucléaires dès que possible. Elle plaide néanmoins pour une approche prag-

C'est une réelle possibilité que les États du TNP se séparent les mains vides à l'issue de la conférence d'examen.

matique qui inclue également les États dotés d'armes nucléaires.

La réduction des risques nucléaires marquerait une première étape importante vers le désarmement. C'est pourquoi la Suisse se positionne avec d'autres États membres du TNP pour que les États dotés d'armes nucléaires réduisent le niveau de préparation opérationnelle de leurs armes nucléaires. La Suisse propose également que les États dotés d'armes nucléaires réduisent le rôle de ces armes au seul but de dissuader d'autres États d'utiliser des armes nucléaires. La Suisse participe en outre à l'«Initiative de Stockholm» avec 15 autres pays. Elle veut promouvoir le désarmement nucléaire mais aussi jeter des ponts entre les États dotés d'armes nucléaires et ceux qui n'en sont pas dotés.

Lors de la conférence d'examen du TNP de 2010, la Suisse a réussi à faire intégrer un

passage dans le plan d'action adopté dans lequel les États parties expriment leur profonde inquiétude sur les conséquences catastrophiques de l'utilisation des armes nucléaires. L'«Initiative humanitaire» fut ensuite créée. Ce groupe d'États, dont la coordination fut au début assurée par la Suisse, organisait des réunions d'États sur ce thème. Cette initiative a donné lieu au mandat de négociation pour une interdiction totale des armes nucléaires. La Suisse aurait préféré que les détenteurs d'armes nucléaires ainsi que les États qui sont sous leur protection y participent. La Suisse a approuvé le traité d'interdiction des armes nucléaires à l'Assemblée générale des Nations Unies, mais ne l'a pas signé. Le Conseil national et le Conseil des États se sont ensuite prononcés en faveur d'un ratissage rapide. Le Conseil fédéral a cependant décidé en 2019 de s'abstenir de signer et de procéder à une nouvelle évaluation de la situation d'ici fin 2020.

Pour la prochaine conférence d'examen du TNP, la Suisse devrait elle aussi avoir du mal à poser des accents positifs. Elle ne peut remplir la fonction de constructeur de pont qu'elle a volontiers acceptée – comme en 2010 – que si la majorité des plus de 100 délégations est prête à faire des compromis. Mais connaissant la polarisation de la communauté des États parties du TNP, cela semble improbable.

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

Dr Oliver Thränert dirige le think-tank du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zürich.

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

Editeurs: Julian Kamasa, Fabien Merz, Lisa Watanabe, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000408042

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

Parus précédemment:

L'intégration de l'IA dans la protection de la population No 260
Ukraine: la dimension religieuse du conflit No 259
Le piège colombien: une autre paix partielle No 258
Les opérations militaires en milieu urbain No 257
Sécurité spatiale: la prochaine décennie No 256
Les nouvelles technologies et les frontières en Europe No 255