

Troisième Commission préparatoire à la Conférence d'examen du Traité de non-prolifération nucléaire

New-York - 26 avril au 7 mai 2004

Peu de bruit pour rien ?

Daniel Durand - Institut de documentation et de recherches pour la paix - Paris

Le contexte :

Lors de la conférence de 1995 qui décida de la prorogation indéfinie du TNP, il fut décidé que chaque Conférence d'examen (tous les cinq ans) serait précédée de trois commissions préparatoires (les Prepcom) annuelles. La prochaine Conférence d'examen du TNP aura lieu en 2005 (après celle qui se tint en 2000). Les réunions des commissions préparatoires se déroulèrent en 2002, 2003. Celle de 2004 était la dernière avant la Conférence.

Elle était présidée par l'ambassadeur d'Indonésie, pays membre du groupe des non-alignés. Ses buts théoriques étaient de produire un document par consensus pour la Conférence de 2005 avec des recommandations sur le fond des questions soulevées dans le Traité. Elle devait également décider des procédures de déroulement de la Conférence de 2005.

Compte-tenu du climat international des deux dernières années, il paraissait hautement improbable que cette réunion puisse progresser sur des questions de fond comme la mise en oeuvre de l'article VI sur le désarmement ou sur le renforcement des garanties de sécurité données aux États non-nucléaires. Il apparaissait difficile même pour certains experts qu'un consensus intervienne sur le type de document destiné à être adopté par la commission préparatoire ⁽¹⁾.

En effet, la nouvelle ambassadrice américaine à la Conférence du désarmement à Genève, Mme Jackie Sanders avait planté le décor dans son intervention du 25 mars, dans cette enceinte. Elle avait alors centré son discours sur l'application et le respect du TNP par les États non-nucléaires, félicitant la Lybie et attaquant la Corée du Nord et l'Iran. Elle avait clairement dit que, à l'inverse, les États-Unis respectaient très largement leurs obligations vis-à-vis de l'article VI sur le désarmement. Or, justement, une grande majorité de pays reprochent à l'administration américaine d'être la principale responsable des menaces contre le TNP, en ayant torpillé le traité de limitation de la prolifération des missiles balistiques, le traité ABM, et surtout d'avoir modifié leur doctrine nucléaire, à l'occasion de la publication du rapport, appelé "Nuclear Posture Review" de 2002, , en élargissant les circonstances d'emploi des armes nucléaires sur le champ de bataille.

Des recherches sont également en cours pour une nouvelle génération d'armes nucléaires qui va accroître encore l'avance américaine. En août 2003, a eu lieu une réunion de travail au quartier général d'Omaha pour discuter d'armes nucléaires miniaturisées, d'armes anti-bunkers et de bombes à neutrons afin de détruire les armes chimiques et biologiques. Cette réunion a également discuté de la manière de reprendre les essais nucléaires et de convaincre l'opinion publique de cette nécessité. ⁽²⁾

Les autres puissances nucléaires ont semblé elles aussi, dans la dernière période, prendre leurs distances avec le respect du TNP. La Russie teste de nouveaux missiles hypersoniques capables de traverser le futur "bouclier antimissiles" américain. La Chine modernise ses lanceurs nucléaires. La France poursuit elle aussi la modernisation de son arsenal (4e sous-marin lanceur de missiles, nouvelles têtes nucléaires) et construit une installation de simulation des essais nucléaires et de recherche sur la fusion nucléaire au Barp, près de Bordeaux. La Grande-Bretagne, qui bénéficie des recherches américaines, a décidé de conduire des recherches autonomes de modernisation nucléaire dans son laboratoire d'Alderminster.

Pour de très nombreux pays non-nucléaires mais aussi pour de larges parts de l'opinion publique mondiale, ces développements démontrent l'hypocrisie des puissances nucléaires : elles renforcent l'idée qu'il ne peut pas y avoir de lutte pour la non-prolifération sans progrès substantiels vers l'abolition totale de toutes les armes nucléaires sur la planète. Un enjeu politique de taille était ainsi posé, à la veille de la tenue de la Commission préparatoire du TNP à New-York : comment remettre la problématique du désarmement au coeur du débat sur la non-prolifération ?

Le Traité de non-prolifération nucléaire a rempli une part de son objectif dans les années 70-80 : empêcher le nombre des pays nucléaires de grandir à vingt ou trente à cette époque mais, aujourd'hui, il montre ses limites. La majorité des participants à la Conférence d'examen de l'an 2000 avait senti, alors, le besoin d'un nouvel élan, avec une forte pression des ONG abolitionnistes. Ils adoptèrent un "programme d'action en treize points", comportant notamment un

¹ voir "The NPT in 2004 : Testing the Limits" - Rebecca Johnson - Disarmament Diplomacy - issue n° 76, Mars/Avril 2004 - site d'Acronym : <http://www.acronym.org>

² Julian Borger - The Guardian - G-B - «US plans for nuclear arsenal» - 19/02/2003

"engagement irrévocable" des puissances nucléaires à aller vers le désarmement nucléaire. Il précisait que celui-ci ne dépendait pas au préalable, comme certains pays avaient essayé de l'interpréter, du désarmement général et complet évoqué dans l'article VI.

Le TNP a besoin certainement aujourd'hui, également, d'une structure ou d'un mécanisme qui permette aux États d'agir collectivement pour la mise en oeuvre de tous les aspects du traité, le renforcement des obligations de ses membres, la possibilité de réagir en cas d'urgence et de violation par un de ses membres. Aujourd'hui, il ne possède même pas d'un secrétariat autonome entre les tenues des Commissions préparatoires pour le suivi des recommandations adoptées !

La Commission préparatoire 2004 : "confusion et colère"... ⁽³⁾

La Commission préparatoire à la Conférence d'examen du TNP s'est tenue du 26 avril au 7 mai 2004, au siège des Nations unies à New York. Elle a débuté par les traditionnels exposés des positions de principe de chaque pays lors des séances publiques. Un mini événement de procédure a eu lieu le 30 avril lorsque les diplomates ont décidé d'autoriser, pour la première fois, les représentants des ONG à assister aux séances de discussion sur les trois chapitres de travail, les "clusters", qu'étaient le désarmement nucléaire et les non-transfert ou acquisition de technologies nucléaires militaires, les garanties de sécurité, l'énergie nucléaire à buts non-militaires.

Auparavant, le mardi après-midi 27 avril, treize représentants d'ONG ont pu, comme dans les précédentes Commissions préparatoires, présenter leurs analyses aux diplomates : parmi eux, les maires d'Hiroshima et Nagasaki, un sénateur belge partisan des "inspections citoyennes" ont fait une forte impression ⁽⁴⁾. Il faut d'ailleurs noter que les représentants des ONG, notamment de celles du réseau Abolition 2000 ⁽⁵⁾ étaient particulièrement nombreuses. Avec vingt délégués présents dont de nombreux jeunes, le Mouvement de la paix français était le plus présent et a été d'ailleurs reçu par le Secrétaire général adjoint des Nations unies en charge du désarmement, M. Nobuyasu ABE ⁽⁶⁾.

Après un débat de procédure et les objections de certains pays, prétextant le manque de temps disponible, les diplomates décidèrent d'aborder aussi la question d'une zone dénucléarisée au Moyen-Orient lors d'une séance sur les questions régionales et la question des assurances de sécurité (c'est-à-dire l'engagement des États nucléaires de ne pas attaquer des États non-nucléaires) lors d'une séance sur les mesures pratiques sur le désarmement nucléaire.

Comme on pouvait le prévoir, les interventions américaines se sont concentrées, parfois très violemment, sur le non-respect du traité par la Corée du Nord et l'Iran et la demande d'adoption des mesures très sévères et restrictives pour contrôler ou freiner l'accession de pays nouveaux à l'utilisation de l'énergie nucléaire civile. Depuis 35 ans, tous les États, les spécialistes tombaient d'accord sur le fait que le TNP reposait sur un compromis central, un "marchandage" ("bargain") : les États non-nucléaires renonçaient à acquérir des armes nucléaires en échange de la promesse des cinq États "dotés" de s'engager à les détruire dans le cadre des conditions définies dans l'article VI. Le sous-secrétaire d'Etat US John R. Bolton dans son intervention en séance générale a brisé ce lien fondamental entre non-prolifération et désarmement en déclarant que "le marchandage central du TNP était que, si les États sans armes nucléaires renonçaient à en acquérir, ils pourraient recevoir de l'aide pour développer l'énergie nucléaire civile ⁽⁷⁾".

La France a centré, elle aussi, son intervention sur la non-prolifération et les dimensions de contrôle de celle-ci : "c'est à un nouveau défi que le TNP doit faire face pour confirmer sa pertinence et crédibilité : celui du contournement des normes de non-prolifération qu'il établit ⁽⁸⁾". Les questions du désarmement ont été esquivées dans l'intervention française car "les efforts pour mettre en oeuvre l'article VI sous ses différents aspects, eux, se poursuivent ⁽⁹⁾". Le représentant de la France a ainsi repris les positions françaises traditionnelles des précédentes commissions préparatoires qu'on peut résumer ainsi. La France applique l'article VI en ayant pris d'importantes mesures de désarmement unilatérales dans les années 1996-97.. aux autres de suivre. A cet argumentaire très défensif a été ajouté simplement, cette année, cette idée : non seulement, la France a désarmé unilatéralement et n'a pas été suivie, mais d'autres, pendant ce temps, essayaient de tricher en cachette... CQFD

Du côté des pays non-nucléaires, nombreux ont été les diplomates, soit du groupe des non-alignés, soit des pays soutenant la "coalition pour un Nouvel agenda" ou ceux de "l'initiative des puissances moyennes" pour insister sur la nécessité de voir respectées non seulement les obligations en terme de non-prolifération et de contrôle comme par

³selon les termes utilisées par la spécialiste Rebecca Johnson dans sa synthèse : "Confusion and anger as NPT meeting closes in New York" - Acronym - <http://acronym.org>

⁴les textes de ces interventions peuvent être trouvés sur le site internet : <http://reachingcriticalwill.org>

⁵<http://www.abolition2000.org/resources>

⁶<http://mvtpeaix.org>

⁷John R. Bolton - "The NPT : a crisis of non-compliance" - 27/04/2004 - New York

⁸débat général - intervention de S.E.M François Rivasseau, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement - 27 avril 2004 - Mission permanente de la France auprès des Nations unies

⁹ibidem

exemple, la signature du protocole additionnel de l'AIEA (¹⁰) mais aussi en terme de désarmement, par exemple la ratification par tous du TICE (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires).

De fait, dans les débats, l'attitude des États-Unis, relayés de manière plus ou moins passive par la Grande-Bretagne, a été, au nom de la priorité à la lutte contre la prolifération, celle d'une obstruction permanente, visant même à revenir sur des décisions adoptées précédemment comme les fameux "13 points" adoptés par la Conférence de 2000. Il en a été de même du refus de toute référence au TICE qui était pourtant un des buts adoptés dans la déclaration annexe de la Conférence de 1995. Pour Rebecca Johnson, "les États-Unis (...) voulaient réécrire l'histoire du TNP".

La grande majorité des États non-nucléaires ont résisté à ces pressions mais le Président de la commission préparatoire, l'Indonésien Sudjadnan Pamohadinigrat, n'a pu empêcher que la dernière journée de réunion de la Commission préparatoire ne se termine dans la confusion la plus totale. Les représentants des ONG présents le dernier jour, le 7 mai, ont constaté, effarés, que les décisions finales ont été prises sans séance publique, contrairement aux règles de procédures établies en 1995.

La Commission n'a pas réussi à se mettre d'accord sur des recommandations significatives pour la future Conférence de 2005. Elle a même refusé d'annexer le document récapitulatif du Président au texte de décisions officielles, se contentant d'en faire un simple "document de travail" de faible importance politique. Il est vrai que ce document avait été critiqué par beaucoup, du côté bien sûr des États nucléaires mais aussi d'États lui reprochant d'être une simple reprise du texte de la Présidence de la commission de 2003, voire d'ignorer des propositions de renforcement de l'application du traité faites par des pays comme le Canada, etc.

La commission n'a même pas pu parvenir à un accord sur certaines questions de procédures sur le déroulement de la Conférence de 2005 tant sur l'agenda de la conférence, la participation des ONG ou les documents dits de contexte. De plus, il a été décidé que la participation des ONG aux séances sur les chapitres ou "clusters" accordée pour la première fois pendant cette commission "ne constituerait pas un précédent (¹¹) !"

Ce n'est donc pas sans raison que beaucoup d'observateurs ont éprouvé un sentiment de profonde déception après la fin d'une Commission préparatoire dont, certes, on ne pouvait attendre de grands résultats mais qui aurait pu et du mieux préparer l'importante Conférence de 2005. Celle-ci sera face à la lourde tâche de renforcer la crédibilité du TNP, sauf à prendre le risque de voir son rôle se diluer sous les coups de boutoirs opposés des États-Unis et des forces déterminés à relancer la prolifération nucléaire.

La position française :

Au fil des débats de cette 7^{ème} Commission préparatoire, il est devenu clair que de nombreuses délégations ne voyaient guère la possibilité de voir s'accomplir des progrès dans le renforcement du TNP de manière équilibrée et préféraient adopter une position d'attente, dans l'espoir d'évolution plus favorable du contexte international dans les prochains mois ou années, y compris en cas de changement d'homme lors des Présidentielles américaines de novembre 2004.

C'est peut-être cette attitude froidement réaliste et pragmatique qui explique l'attitude attendiste de la délégation française. Dans son intervention générale, l'ambassadeur français a consacré cinq pages sur sept de son intervention à la prolifération, une page au nucléaire civil, une page au désarmement.

Considérant les quatre cas de prolifération de ces dix dernières années (Irak, Lybie, Corée du Nord, Iran) et le cas du Pakistan, la France estime que "la communauté formée par les États parties au TNP se doit d'adopter une politique de "tolérance zéro" (¹²)".

Outre le soutien à l'AIEA et le souhait de voir tous les pays signer le protocole additionnel au système de garanties qui permet des inspections plus approfondies, M. Rivasseau a posé le problème des sanctions à prendre en cas de non-respect du TNP par un État-partie. En contrepartie de ces exigences de rigueur plus grande dans les contrôles et les sanctions, la France s'est faite le champion des pays respectueux du TNP et voulant développer leur industrie nucléaire civile afin de "ne pas créer de lignes de fractures au sein de la communauté internationale".

Le cœur de la position française a été de montrer que les équilibres du TNP - non-prolifération, usages civils, désarmement - avaient été rompus au détriment des risques de prolifération "alors que les efforts pour mettre en oeuvre l'article VI sous ses divers aspects, eux, se poursuivent". En évoquant les mesures de réduction ou de démantèlement prises notamment en 1996, l'ambassadeur français a rappelé qu'elles avaient pu être prises grâce au climat de l'après-guerre froide, car "les mesures de désarmement doivent être prises d'une manière qui renforce la sécurité internationale, et en se fondant sur le principe de la sécurité non diminuée pour tous (¹³)". Les mesures de réduction des armements françaises ont été longuement détaillées par l'ambassadeur dans le cadre de son

¹⁰le protocole additionnel aux accords qu'un pays signe avec l'AIEA de Vienne permet de contrôler plus intrusivement ses installations nucléaires civiles

¹¹Rapport final de la Commission préparatoire - point I,13 - Documents ONU NPT/CONF.2005/PC.III/CRP.4

¹²débat général - intervention de S.E.M François Rivasseau, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement - 27 avril 2004 - Mission permanente de la France auprès des Nations unies

¹³M. Rivasseau - *ibidem*

intervention lors de la séance du chapitre I. Celui-ci a rappelé notamment que la France était le seul pays nucléaire à avoir fermé son site d'expérimentation. "La France remplit donc ses engagements de bonne foi" mais "sur la même période, des États ont mené des programmes nucléaires clandestins". Donc, la priorité est aujourd'hui à la lutte contre la prolifération puisque les efforts pour le désarmement se poursuivent.

Après ce discours, des représentants d'ONG ont fait remarquer que si les réductions nucléaires françaises avaient été réelles, une politique active de modernisation des forces se poursuivait avec le renouvellement de la flotte des sous-marins nucléaires, des avions porteurs de missiles, que tous les missiles stratégiques et pré-stratégiques étaient renouvelés avec des portées augmentées et qu'un programme de recherche ambitieux avec le Laser Mégajoule était lancé. Il est intéressant de constater qu'en partant d'une position très différente de celle des États-Unis, d'une posture multilatérale et non unilatérale, la diplomatie française aboutit aux mêmes conclusions : tout sur la non-prolifération, rien sur le désarmement même si cette position à l'évidence est de nature à creuser la crise du TNP.

Si personne ne nie la nécessité de renforcer les procédures de vérification du Traité, voire de trouver une solution au problème des sanctions, il paraît peu réaliste de penser que la grande majorité des pays non nucléaires peuvent accepter l'argumentation que le désarmement nucléaire est en route, au moment où les informations sur les projets de nouvelles armes nucléaires se multiplient, où le débat sur de nouvelles stratégies d'utilisation de ces armes sur le champ de bataille rebondit.

Avec l'accent quasi exclusif mis sur la lutte contre la prolifération, les "tricheurs" et le renforcement des contrôles, la diplomatie française défend des intérêts nationaux à court terme, sinon à courte vue : elle peut espérer bénéficier d'un renforcement des mesures de contrôle et sécurité. La mise en sommeil du processus de désarmement nucléaire lui laisse un répit pour achever l'ambitieuse modernisation de ses forces nucléaires prévue jusqu'en 2010 : les diplomates français n'ont-ils pas affirmé dans des rencontres avec des ONG que la prolifération verticale n'était pas contraire au TNP ? Au-delà de ces considérations, on peut penser que la France a voulu surtout éviter de s'opposer aux États-Unis sur un nouveau terrain diplomatique, où les chances de réussite semblent minces. A-t-on estimé au plus niveau de l'État français que les oppositions nées pendant la crise irakienne suffisaient et qu'il ne fallait pas en rajouter de nouvelles ?

Dans ce contexte bien terne, un des éléments de nouveautés a été constitué par la multiplication des références à la politique de l'Union européenne. Ainsi, en rappelant que la France était attachée à l'universalité du TNP, M. Rivasseau a précisé qu'il s'agissait d'une "position commune" de l'Union Européenne novembre 2003 et d'un élément de la "stratégie commune" du 12/12/2003. Il avait commencé son intervention dans le débat général, comme le fit également l'ambassadeur britannique, en faisant référence à la déclaration faite en début de débat par l'Irlande au nom de l'Union. Cela ne manquait pas de piquant quand on sait que ce pays est un membre actif de la coalition antinucléaire du "Nouvel agenda".

Cette déclaration commune préliminaire avait une certaine importance puisqu'elle avait été aussi demandée par une résolution votée par le Parlement européen en février qui insistait pour que tous les pays de l'Union européenne fassent le maximum d'efforts pour le renforcement du TNP et la réussite de la Conférence d'examen de 2005. Enfin, il faut rappeler que cette intervention faite par l'ambassadeur irlandaise devient déclaration de la Présidence de l'Union ce qui lui donne une valeur formelle forte. L'intervention irlandaise a été bien sur une intervention de compromis, accordant beaucoup de place à la lutte contre la prolifération et le renforcement des politiques de contrôle. Pour autant, elle a rappelé aussi la conviction européenne "qu'une démarche multilatéraliste vis-à-vis de la sécurité, y compris le désarmement et la non-prolifération constitue le meilleur moyen de préserver l'ordre international (¹⁴ ") . Il n'est pas sans intérêt de noter que "l'UE réitère son appui au document final de la conférence d'examen de 2000 ainsi que des décisions et résolutions de la conférence d'examen et de prorogation de 1995, alors que l'on a assisté à des attaques en règle des diplomates américains contre les textes de 2000. Bref, dans l'ensemble, le ton de cette intervention montre que de plus en plus certains débats nucléaires auront lieu au sein même de l'Union, ne serait-ce que pour pouvoir adopter des positions communes dans les rencontres internationales.

C'est en ce sens que nous avons sans doute assisté à cette commission préparatoire aux premiers signes de l'entrée, encore timide mais réelle de l'Europe, dans la problématique nucléaire. Qu'elle en sera l'évolution : pression vers le soutien au désarmement nucléaire ou acceptation et nucléairisation de fait de la politique européenne, les pronostics sont encore hasardeux.

Vers une nouvelle étape pour le désarmement nucléaire ?

Cette commission préparatoire a donc vu les États incapables de donner une dynamique à la préparation de la conférence d'examen de 2005. Par contre, du côté des ONG, la volonté de remettre le désarmement nucléaire au cœur des débats politiques semble avoir été stimulée par la guerre d'Irak et les manipulations américaines sur la présence supposée d'armes de destruction massive dans ce pays.

¹⁴S.E.M. Ricard Ryan, ambassadeur, au nom de la Présidence de l'Union européenne - 26 avril 2004 - New York

Le Mouvement de la paix français a décidé une campagne pour le "respect de l'article VI du TNP" en septembre et octobre 2004, avec des initiatives sur les principaux sites nucléaires militaires français. Le réseau Abolition 2000 lance une campagne mondiale avec les "Maires pour la paix" intitulée "L'ABOLITION MAINTENANT ! FAITES-LA !" qui vise à remettre vingt millions de signatures sur une pétition réclamant aux États participant à la Conférence d'examen du TNP en mai 2005 à New-York d'entamer immédiatement des négociations pour l'élimination complète des armes nucléaires. En cas de non-réponse, les cérémonies du 60e anniversaire des bombardements atomiques d'Hiroshima et Nagasaki pourraient donner lieu au lancement d'une campagne mondiale pour un Traité d'abolition complète sur le modèle de la campagne pour le Traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel.

Du côté des États, les débats ne seront pas moindres. Les autres États nucléaires vont-ils continuer de s'aligner derrière la politique aventuriste des États-Unis qui vise à la fois à relancer la course à la modernisation des armes nucléaires, à leur possible utilisation avec tous les risques de dérapage prévisibles, à se lancer dans des guerres préventives de "contre-prolifération" tout en s'assurant un avantage défensif devant leurs "alliés" grâce à un bouclier antimissile qui serait tout autant offensif que défensif ?

Dans ce cas, la prolifération aurait encore de beaux jours devant elle dans la mesure où la possession d'armes nucléaires deviendrait pour de nombreux États une garantie contre les menaces de "l'empire" tant la mansuétude du traitement réservé par les États-Unis à des États nucléaires ou potentiellement nucléaires comme le Pakistan ou la Corée du Nord a été évidente. Le maintien depuis trop longtemps de cette situation de "double standard" qu'a dénoncé en mars dernier, le directeur de l'AIEA, M. ElBaradei, est certainement au cœur de cette crise du TNP.

Si le renforcement du TNP reste un enjeu central de stabilisation des relations internationales du fait de sa quasi-universalité et du dispositif très complexe de vérification, perfectionnable certes mais déjà très efficace, l'interdiction et l'abolition de toutes les armes nucléaires sont plus que jamais au cœur de toute projet de démilitariser les relations internationales. Elles se justifient aujourd'hui particulièrement par deux facteurs négatifs (la crise de la dissuasion classique et le risque d'un emballement de la prolifération) et par deux facteurs positifs (les progrès possibles des systèmes de vérification et la mobilisation potentielle de l'opinion publique).

L'opinion publique peut soutenir de telles luttes pour plus de sécurité, pour l'élimination des armes de destruction massive. On voit bien que si la France menait des actions diplomatiques aussi fortes à l'ONU pour le désarmement nucléaire que celle qu'elle a menée contre la guerre en Irak, le renforcement du TNP (Traité de non-prolifération) et la relance de l'abolition des armes nucléaires pourraient gagner considérablement en crédibilité. Les atermoiements français actuels n'en déçoivent que d'autant plus ceux attachés à la construction d'un monde plus sûr et plus pacifié.

Le 26 mai 2004