

Quel avenir pour le TNP ?

Le Traité à l'heure de vérité : Roland Timerbaev

Depuis plus de 30 ans, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) est le centre et le fondement d'un réseau indissociable d'accords, d'organisations et de mécanismes internationaux. Ces derniers ont été conçus pour freiner, à défaut d'y mettre fin, la prolifération des armes nucléaires. Le régime devait inclure tous les pays du monde – ceux qui possédaient des armes nucléaires et ceux qui pourraient souhaiter s'en doter à l'avenir.

Ce but n'a jamais été pleinement atteint, mais le TNP a rencontré, au fil des ans, un succès raisonnable. Sans lui, on dénombrait peut-être, aujourd'hui, 30 à 40 États dotés d'armes nucléaires. Or, aujourd'hui, on n'en recense que huit, auxquels tentent de se joindre un ou deux autres. Depuis la conclusion du TNP, les pays qui ont renoncé à se doter d'un programme d'armement nucléaire sont plus nombreux que ceux qui en ont lancé un. Il y a dans le monde moins d'armes nucléaires et moins d'États dotés de telles armes qu'il y a vingt ou trente ans.



Sans le TNP, on dénombrait peut-être, aujourd'hui, 30 à 40 États dotés d'armes nucléaires.



Le facteur le plus important, pour produire ce résultat, a été la norme juridique mondiale de non-prolifération instituée par le TNP ainsi que les incitations, que le TNP a aidé à créer et à fournir, à renoncer à l'arme nucléaire. Les résultats du TNP sont donc indiscutables. La quasi-totalité des pays du monde y ont adhéré. Seuls trois ont choisi de ne pas le faire – l'Inde, le Pakistan et Israël – et un autre, la Corée du Nord, a décidé de se retirer du Traité.

Ce succès incontestable n'aurait jamais pu être obtenu sans une coopération durable entre de nombreux États, principalement les États-Unis et la Fédération de Russie. Les deux pays, coprésidents du Comité de désarmement des 18 pays, ont lancé, dans les années 60, la négociation du TNP. Avec le soutien de nombreux autres pays, le Traité a été conclu.

Depuis, le régime international du Traité a été constamment amélioré, actualisé et développé. Aux fins de la non-prolifération, il a été pris de nouvelles initiatives, comme le système intégré de garanties de l'AIEA (INFCIRC/153) ; le Comité Zangger ; le Groupe des fournisseurs nucléaires ; les Traités de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok et Pelindaba, qui instituent des zones exemptes d'armes nucléaires dans les régions correspondantes ; l'Agence argentine-brésilienne de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires ; et le protocole additionnel de l'AIEA aux accords de garanties généralisées de 1997 (INFCIRC/540).

Parmi les ajouts les plus récents, on citera le Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, conclu par les pays du G-8 en 2002 ; l'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP) lancée par les États-Unis pour interdire les transferts illégaux d'armes et de matières ; la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité demandant aux États d'accroître la sécurité des armes et des matières et de mettre en place un contrôle plus strict des exportations et une législation incriminant les activités de prolifération menées par les individus et les sociétés ; l'Initiative mondiale de réduction de la menace nucléaire, coordonnée par les États-Unis et la Russie, qui vise à recenser et à sécuriser les matières nucléaires dangereuses présentes dans les réacteurs de recherche de nombreux États.

Ainsi, nous assistons à une coopération internationale croissante pour ce qui est de combattre la prolifération

engagements qu'ils avaient contractés au titre de l'article VI, y compris la conclusion du TICE. En outre, les participants à la Conférence ont adopté une décision coparrainée par les dépositaires du TNP – États-Unis, Royaume-Uni et Russie – appelant à la mise en place, dans la région du Moyen-Orient, d'une zone exempte de toutes armes de destruction massive.

À la Conférence d'examen de 2000, les pays de la Coalition pour un nouvel agenda (Afrique du Sud, Brésil, Égypte, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande et Suède) sont parvenus à obtenir, également par consensus, que tous les États dotés d'armes nucléaires acceptent de prendre treize mesures visant l'application systématique et progressive des dispositions de l'article VI. Ici encore, la plus importante de ces mesures visait « l'entrée rapide en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ».

Les deux dernières conférences d'examen se sont, par conséquent, achevées sur une note optimiste, avec des décisions de consensus, des promesses bien intentionnées et un espoir renouvelé de voir les pays s'efforcer de mieux appliquer les dispositions du TNP, contribuant ainsi à renforcer le régime. Même les essais d'engins explosifs nucléaires menés par l'Inde et par le Pakistan en mai 1998 n'ont pas ébranlé la confiance universelle dans la viabilité de ce régime.

Dans ce contexte et compte tenu du bilan décrit ci-dessus, que devons-nous attendre en 2005 ? La prochaine Conférence d'examen va-t-elle continuer de donner des assurances quant à la solidité persistante du régime ou allons-nous assister, au contraire, au début de sa désintégration ?

C'est là une question à laquelle il est difficile de répondre maintenant. Généralement, les délégations arrivent aux conférences d'examen avec des positions extrêmes et commencent à marchander jusqu'à ce qu'elles atteignent, tout à la fin, le « moment de vérité ». Cela, cependant, relève de la tactique diplomatique. En réalité, que la conférence de 2005 adopte ou non un document final officiel, cela ne modifiera pas fondamentalement l'affligeante situation actuelle pour ce qui est de l'application du Traité et du régime de non-prolifération en tant que tel.

Le régime du TNP ne pourra survivre en tant que norme juridique et pratique internationale viable que si tous les États parties – dotés ou non d'armes nucléaires – l'appliquent et le soutiennent systématiquement, et si les États non parties y sont associés d'une manière ou d'une autre, globalement acceptable. L'un des principaux facteurs de cette survie sera la disposition des États dotés d'armes nucléaires à réduire l'importance accordée aux armes nucléaires dans la conception et la pratique de leur politique étrangère. Telle est l'une des exigences les plus pressantes que recèlent les « treize mesures » adoptées par la Conférence d'examen de 2000 et soutenues par les États non dotés d'armes nucléaires dans la perspective de 2005.

Plus concrètement, que pourrait-on faire, selon moi, pour assurer le succès de la Conférence d'examen de 2005 et un renforcement plus poussé du régime international de non-prolifération ?

Il faut impérativement que les États parties au TNP adoptent, pour ce qui est d'examiner le fonctionnement du Traité dans son ensemble, une approche impartiale et équilibrée propre à faciliter son application par tous. On examinera ici certaines des mesures qu'il faudrait prendre pour assurer une organisation rationnelle et globalement conciliante de la Conférence.



Nations Unies

Première Conférence d'examen du TNP, Genève, 5 mai 1975. Vue partielle de la présidence. De gauche à droite : Sigvard Eklund, Directeur général de l'AIEA ; Kurt Waldheim, Secrétaire général de l'ONU ; et Inga Thorsson (Suède), Présidente de la Conférence.

❶ Avant tout, il faut s'orienter vers une entrée en vigueur la plus rapide possible du TICE. À ce jour, cependant, seuls 33 des 44 États dont la ratification est requise pour que le traité entre en vigueur l'ont ratifié. S'il est illusoire de compter que le Sénat des États-Unis, dans sa composition actuelle, consente dans un proche avenir à ratifier le traité à une majorité des deux tiers, une réaffirmation, par le gouvernement de ce pays, du soutien qu'il accorde au traité serait très utile pour rassurer la communauté internationale sur la position qu'ont les États-Unis vis-à-vis de l'interdiction des essais nucléaires. Les dirigeants chinois, quant à eux, ont plusieurs fois annoncé leur intention de ratifier le TICE ; la prochaine Conférence d'examen sera l'occasion de respecter cet engagement. En attendant que le TICE entre officiellement en vigueur, il faudrait renouveler le moratoire sur les essais d'armes nucléaires.

❷ Ensuite, il serait très souhaitable que tous les États dotés d'armes nucléaires proclament, conjointement ou séparément, leur intention sérieuse de réduire le rôle que joue le nucléaire dans leur stratégie de sécurité et dans leur politique étrangère, ce à quoi devrait s'ajouter une volonté plus marquée d'honorer

les engagements pris au titre de l'article VI du TNP et de ceux pris lors des conférences d'examen de 1995 et de 2000.

③ Après avoir examiné le fonctionnement de l'article III relatif aux garanties, la Conférence devrait instamment prier les pays qui ne l'ont pas encore fait d'adhérer le plus rapidement possible au protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA. À ce jour, plus de sept ans après que le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvé le protocole, celui-ci a été ratifié par une soixantaine de pays et par EURATOM, l'Iran et la Libye étant convenus, quant à eux, de l'appliquer à titre provisoire. Il faudrait que cette situation, qui est loin d'être satisfaisante, soit corrigée d'urgence.

④ La Conférence devrait fermement soutenir les initiatives prises récemment pour développer les activités de non-prolifération et pour empêcher que des matières nucléaires ne soient utilisées par d'éventuels terroristes. Parmi ces initiatives, on citera la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, l'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP), l'Initiative mondiale de réduction de la menace nucléaire et d'autres mesures utiles qui pourraient être prises pour freiner et stopper la prolifération des armes, matières et techniques nucléaires.

⑤ L'article IV du TNP réaffirme le « droit inaliénable » de toutes les Parties au Traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques « conformément aux dispositions des articles premier et II ». Lors de la négociation du TNP, ce fut là l'un des éléments les plus importants du « grand marchandage » qui a eu lieu entre les États dotés d'armes nucléaires et les autres. Cette disposition, cependant, peut être utilisée par certains États non dotés d'armes nucléaires pour mettre au point des capacités d'enrichissement et de retraitement de l'uranium qui, dans certaines conditions, pourraient être utilisées pour produire des armes nucléaires. L'AIEA et certains gouvernements s'efforcent de résoudre ce problème conformément au droit international et, suivant la lettre et l'esprit du TNP, par des moyens diplomatiques.

Il faudrait poursuivre cette démarche pour éviter que la situation nous échappe. La Conférence d'examen pourrait grandement contribuer à régler ce problème si tous ses participants, en particulier les États non dotés d'armes nucléaires, s'engageaient fermement à ne pas faire usage des techniques modernes à des fins qui contreviendraient à leurs engagements de non-prolifération.

Il a récemment été proposé d'adopter une approche multilatérale des phases sensibles du cycle du combustible nucléaire. Personnellement, je ne crois pas à la viabilité d'une telle approche. Il y a un quart de siècle, on a envisagé une idée comparable (à l'alinéa A.5 de l'article XII du Statut de l'AIEA), qui aurait dû aboutir à la mise en place d'un stockage international du plutonium. Les participants à ce projet, cependant, ne sont parvenus à s'entendre ni sur le lieu

d'une telle installation, ni sur les conditions dans lesquelles les matières fissiles auraient été rendues aux gouvernements aux fins d'activités civiles.

.....

Les pays qui ne l'ont pas encore fait devraient adhérer le plus rapidement possible au protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA.

.....

⑥ Enfin, on peut s'attendre à ce que le problème récurrent de l'universalité du TNP occupe une place importante lors de la Conférence de 2005. Aucune solution n'est en vue, même si quelques idées sur la façon de résoudre au moins provisoirement ce problème dit « des trois États » ont récemment circulé parmi les experts concernés.

Une possibilité, avancée par certains, serait d'arrêter d'exiger de l'Inde, du Pakistan et d'Israël qu'ils renoncent immédiatement à leurs armes nucléaires et adhèrent au TNP en tant qu'États non dotés de telles armes. Mieux vaudrait convaincre ces pays de s'engager politiquement à accepter les obligations de non-prolifération assumées par les États parties au TNP. Les trois États, par exemple, s'engageraient à ne pas exporter d'armes et de matières nucléaires, à en assurer la sûreté, à réduire le rôle du nucléaire dans leur politique de sécurité et à ne pas procéder à des essais en adhérant au TICE.

Bien que je doute qu'un tel arrangement puisse convenir à la plupart des États parties au TNP, il faudrait examiner de plus près toute idée propre à faire obstacle à la prolifération compte tenu de l'avis des parties intéressées et de la nécessité de renforcer le régime international de non-prolifération nucléaire.

Roland Timerbaev (Timerbaev@pircenter.org), ambassadeur de Russie à la retraite, est un éminent expert de la non-prolifération nucléaire et de la maîtrise des armements, et l'un des pères fondateurs du TNP. Il préside, depuis 1999, le Conseil exécutif du Centre PIR d'études politiques (Russie). De 1988 à 1992, il a dirigé la Mission soviétique/russe auprès des organisations internationales à Vienne. Il a participé à la négociation du TNP, du Traité sur les systèmes antimissiles balistiques, du système de garanties de l'AIEA, du Traité sur la limitation des essais souterrains nucléaires, du Traité sur les ENP et d'autres accords de maîtrise des armements ainsi qu'à la création du Groupe des fournisseurs nucléaires. M. Timerbaev a pris part aux six conférences d'examen du TNP.