



HAL
open science

Diplomatie et “ débat ” du désarmement en 2018 et 2019

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Diplomatie et “ débat ” du désarmement en 2018 et 2019. Paix et sécurité européenne et internationale, 2020, 14, 10.61953/psei.1095 . halshs-03157996

HAL Id: halshs-03157996

<https://shs.hal.science/halshs-03157996v1>

Submitted on 16 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Diplomatie et « débat » du désarmement en 2018 et 2019

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble-Alpes

Le présent aperçu entend donner une vue d'ensemble de l'année du désarmement, en évoquant : les crises du désarmement (Syrie, Corée du Nord, Iran...) ; les accords ; le « mécanisme » ; la qualité de la diplomatie et du « débat » du désarmement ; et, enfin, le niveau d'adéquation du désarmement au contexte de sécurité internationale. S'y ajoutent des annexes, une chronologie et des documents et un index

This overview intends to give an overview of the year of disarmament, by mentioning: the disarmament crises (Syria, North Korea, Iran, etc.); The agreements ; the mechanism " ; the quality of diplomacy and the "debate" on disarmament; and, finally, the level of adequacy of disarmament in the context of international security. There are also appendices, a chronology and documents and an index

Sécurité, Désarmement, Syrie, Iran, Corée du Nord, Etats dotés, Non alignés,, Assemblée générale des Nations Unies, Conseil de sécurité, groupes des fournisseurs, traité d'interdiction des armes nucléaires, traité d'interdiction complète des essais nucléaires, traité de non-prolifération, zones exemptes d'armes nucléaires et d'armes de destruction massive, matières fissiles garanties de sécurité, armes chimiques, commerce des armes, armes biologiques

Security, Disarmament, Syria, Iran, North Korea, Endowed States, Non-Aligned, United Nations General Assembly, Security Council, supplier groups, nuclear weapons ban treaty, comprehensive nuclear test ban treaty, non-proliferation treaty, nuclear-weapon-free and weapons-of-mass-destruction-free areas, fissile material guaranteed security, chemical weapons, arms trade, biological weapons

I. Introduction

(1) 2018 et 2019 marquent une nouvelle aggravation sur le front de la sécurité internationale et du désarmement. Les crises du désarmement ont renoué, en Syrie, avec l'emploi de la force et celui-ci menace de plus en plus, s'agissant de l'Iran. L'adoption du TIAN semble irréaliste, tant elle est décalée, par rapport au sort médiocre des traités de désarmement. Celui-ci est de plus en plus inquiétant. Après l'accord iranien en 2018, c'est le traité FNI, véritable monument du désarmement, symbolique de la fin de la guerre froide, qui a pris fin en 2019. Dan Smith dans son introduction au *SIPRI Yearbook 2019* note justement « l'effondrement de la maîtrise des armements », mais le phénomène va au-delà et atteint plus généralement les traités de désarmement, notamment le TNP. Le « Mécanisme » et la

machinerie ainsi que la diplomatie et le « débat » du désarmement, sont à l'unisson. Le décalage signalé au cours des années précédentes entre le désarmement et le contexte de sécurité internationale continue de croître. A la diplomatie et au « débat » du désarmement, devenus pour l'essentiel négatifs parce que relevant de l'incantation, du « jeu », voire de la destruction des acquis, vient d'ailleurs s'ajouter de manière de plus en plus ostensible, une diplomatie de la course aux armements¹.

II. Les crises du désarmement. Syrie, Corée du Nord, Iran.

(2) On évoque sous ce titre, non la crise affectant le désarmement dans son ensemble et l'*Arms control*, qui dure depuis la seconde moitié des années 1990, après le « moment » de désarmement de 1990/1997, mais les cas, à propos desquels se manifeste une forte tension internationale et existe même parfois le risque de l'emploi de la force. La crise du désarmement impliquant un examen d'ensemble est abordée plus loin (v. le n° 41). La fin du traité FNI sera évoquée au point III relatif aux traités. Si nombre d'observateurs la considèrent comme regrettable, il faut constater qu'elle n'a pas provoqué de crise entre les puissances et avec les autres Etats concernés.

Depuis notre précédente chronique, la crise syrienne, du point de vue du désarmement, ne s'est pas aggravée. S'agissant de la Corée du nord, il en est allé de même. En revanche, l'aggravation est nette à propos de l'Iran.

(3) **Syrie.** Après les frappes d'avril 2018, effectuées en représailles à l'attaque chimique de Douma², l'usage des armes chimiques a été parfois évoqué, notamment au sujet d'Idlib/Edleb, mais il n'a plus été fait état d'emplois significatifs. Cela s'est traduit dans les séances que le Conseil de sécurité a consacrées à la question, dans les rapports qui lui ont été transmis par l'OIAC et dans les médias, fin 2018 et en 2019³. Il n'y a plus eu de besoin ou d'occasion d'utiliser à nouveau la force en riposte à l'emploi d'armes chimiques. Au Conseil de sécurité, on ne retrouve pas en 2019, les mêmes affrontements qu'en novembre 2017, quand se posait la question du renouvellement du mécanisme d'enquête conjoint OIAC/ONU, que refusa la Russie⁴, ou en avril 2018, après l'attaque chimique⁵. En juin 2018, les deux installations de production déclarées restantes en Syrie, ont été détruites. L'OIAC a vérifié que la destruction était complète le 12 juillet. L'Equipe d'enquête et d'identification créée par la décision C-SS-4/DEC.3 arrive, fin 2019, au terme de ses travaux sur les premiers faits ayant fait l'objet d'une enquête.

Le dossier des armes chimiques et de la Syrie n'est cependant toujours pas clos. Fin 2019, l'équipe d'évaluation des déclarations continue de s'efforcer d'éclaircir toutes les questions en suspens concernant la déclaration fournie par la Syrie. Cela signifie que l'on ne peut toujours pas dire que cette déclaration est exacte et complète conformément à la convention sur les armes chimiques. Le Secrétariat technique continue ses inspections dans les installations du Centres d'études et de recherches, à Barzé et Jamraya, en application de la décision EC-83/DEC.5 du Conseil exécutif de l'OIAC et il examine les explications que lui fournit la Syrie. La mission d'établissement des faits de l'OIAC poursuit également son activité en

¹ Voir sur ce point JF Guilhaudis, La Russie dans la diplomatie de la course aux armements et du désarmement, *AFRI* 2020, pp 85-99.

² Ces frappes ont été présentées dans PSEI n° 11, voir JF Guilhaudis, Des « pics » dans les crises du désarmement.

³ Voir les séances 8390 du 5 novembre 2018 et 8107 du 17 novembre 2017. Pour les rapports de l'OIAC transmis par le Secrétaire général voir S/2019/ 14, 91, 201, 541, 601, 854, 915.

⁴ Séances du 17 novembre 2018 (PV/8107).

⁵ Séance du 10 avril 2018 (PV/8228).

Syrie et continue d'examiner les informations sur les allégations d'emploi. Le Conseil de sécurité a appuyé le 22 novembre une déclaration, faite en son nom par sa présidente (S/PRST/2019/14), mais ce texte de soutien à la CAC et à l'OIAC ne touchait pas à la question de l'attribution des responsabilités, sur laquelle la Russie et les Occidentaux restent très divisés.

(4) S'agissant de la **Corée du Nord**, la seconde partie de l'année 2018 a vu la poursuite de l'amélioration des relations entre les deux Corée. Leurs dirigeants ont tenu leur troisième sommet, du 18 au 20 septembre. Ils ont adopté : un accord militaire définissant des étapes pour désamorcer les tensions le long de la frontière intercoréenne et pour réduire les risques de conflit accidentel ou involontaire, dont la mise en application a très vite commencé ; un accord de coopération économique, dont la mise en œuvre dépendra en revanche de l'allègement des sanctions. Enfin, ils ont convenu, dans une déclaration finale, de poursuivre le processus de dénucléarisation complète de la péninsule. Le Président sud-coréen s'est efforcé en octobre, lors d'une tournée en Europe, de défendre l'idée de l'allègement, sans succès. Mais, bien que les relations entre D Trump et Kim Jong-un soient restées ostensiblement bonnes, que l'on ait évoqué la possibilité d'un nouveau sommet et parfois des « progrès significatifs », il n'y a pas eu de nouvelle avancée entre les Etats-Unis et la RPDC. Contrairement à ce que laissait espérer le Sommet de juin, Washington est revenu au préalable de la dénucléarisation et au concept très exigeant de CVID (dénucléarisation complète, vérifiée et irréversible), position inacceptable pour la Corée du nord, celle-ci réclamant une avancée sur les sanctions. Les Etats Unis ont aussi conservé une position dure au Conseil de sécurité, accusant Pyongyang de ne pas tenir ses engagements. Bien que la Chine et la Russie se soient déclarées favorables à leur allègement, début octobre lors d'une rencontre trilatérale avec la Corée du Nord et aient repris cette position au Conseil de sécurité, le dispositif des sanctions en place n'a pas été modifié. Malgré quelques gestes de Kim Jong-un (début du démantèlement du site de tir de missiles de Sohae, restitution des dépouilles de GI, défilé annuel « dénucléarisé ») l'année 2018 s'est terminée par un « retour au bras de fer », le « leader suprême » menaçant de suivre une « autre voie », de revenir aux essais interrompus depuis 2017.

Fin 2019 on en reste à peu près au même point : les négociations entre Washington et Pyongyang n'ont pas progressé, elles sont même interrompues et Kim Jong-un a annoncé le 31 décembre, la fin du moratoire sur les essais nucléaires et balistiques. On n'en est pourtant pas revenu au niveau de crise existant en 2017 et le dossier nord-coréen a sensiblement évolué.

Même si Washington, et plus généralement les Occidentaux⁶, l'imputent à la Corée du Nord accusée de n'avoir pas dénucléarisé, le blocage de la négociation est clairement le fait des Etats- Unis. Après avoir abandonné leur politique exigeant la dénucléarisation préalable – c'est ce qui permit le sommet entre D Trump et Kim Jong-un en juin 2018 -, les Etats-Unis y sont revenus aussitôt après. Et malgré la menace brandie fin 2018, par le leader nord-coréen de suivre une « autre voie », ils sont restés sur cette position en 2019. Ils ont de même refusé d'envisager, de la part du Conseil de sécurité, l'évolution - un allègement des sanctions -, qu'impliquait l'avancée de 2018. Mais le maintien de cette politique du préalable, à laquelle l'autre partie n'a évidemment pas cédé - elle a même accompli plusieurs gestes dans le sens de « l'autre voie » évoquée fin 2018, procédant à 13 séries de tirs d'une vingtaine de missiles balistiques, dont le 7 décembre un « essai important », censé lui permettre de changer à nouveau sa « position stratégique, dans un avenir proche » - n'a pas été exploité. Il n'a pas donné lieu à des attaques et ne s'est pas accompagné d'une demande d'accroître les

⁶ On doit souligner que, au Conseil de sécurité, les positions de Paris et de Londres « collent » tout à fait à celle des Etats-Unis, voir les positions prises à la 8682ème séance le 11 décembre 2019.

sanctions ; les manifestations du durcissement nord-coréen ont été systématiquement, sous évaluées. Cela a permis, ce qui était en principe impossible, deux nouvelles rencontres entre D Trump et Kim Jong-un, d'abord le 27 février, au Vietnam, puis le 22 juin, à l'entrée de la zone démilitarisée, séparant les 2 Corée. Cette forte détermination à maintenir le blocage, alors que l'on ne peut ignorer que la politique du préalable n'a aucune chance de s'imposer à l'autre partie⁷, est tout à fait intéressante. Elle suggère que, pour Washington, la priorité n'est pas la fin de la menace que fait peser la Corée du Nord sur les Etats unis et sa dénucléarisation, mais l'interruption d'une dynamique susceptible de remettre en cause ses positions en Corée du sud et dans la région, et le rapport de forces avec la Russie et la Chine.

Mais le blocage américain ouvre aussi à Moscou et Pékin la possibilité de peser davantage sur le dossier. A cet égard, on n'a pas manqué de remarquer que, en 2019, Kim Jong-un s'est rendu une nouvelle fois en Chine début janvier et surtout que le Président chinois a fait une visite d'Etat en Corée du Nord, en juin. Le leader suprême a aussi rencontré W. Poutine en avril. Considérer que « Kim joue Pékin contre Washington »⁸, qu'il compte sur Moscou pour se relancer⁹ ou que la Russie a « repris un rôle clé dans le dossier nord-coréen »¹⁰, est sans doute pertinent. Mais s'agissant de ces deux Etats,, il est plus important de souligner que, eux aussi, n'ont pas cherché à peser sur l'évolution du dossier coréen en 2019. Le 10 avril, ils ont voté au Conseil de sécurité, la résolution 2464 (2019) d'initiative américaine, prorogeant jusqu'au 24 avril 2020 le mandat du Groupe d'experts chargé d'assister le Comité surveillant l'application des sanctions imposées à la RPDC. Et, si lors de la séance que le Conseil a consacrée, le 11 décembre 2019, au thème « Non-prolifération : RPDC » ils ont à nouveau appelé à un allègement des sanctions et même mis en avant le fait que le Conseil de sécurité n'a pas répondu aux évolutions positives de la Corée du Nord, ils n'ont, ni l'un ni l'autre, manifesté l'intention de se désolidariser. Le choix de dire clairement « non » au maintien en l'état de la politique des sanctions contre Pyongyang, ou de lancer une initiative sur le thème de la paix en Corée, affaiblirait considérablement la position des Etats-Unis, en rendant intenable leur politique du préalable. Pour le moment Moscou et Pékin sont restés en-deçà de ce choix, signe que la part d'intérêt commun aux puissances nucléaires, reste encore importante.

Du côté des 2 Corée, 2019 a été nettement moins favorable que 2018. Certes, les relations se sont poursuivies sur la base des avancées réalisées en 2018, mais sans nouveau sommet et sans progrès supplémentaire. Une initiative intercoréenne, du type déclaration de non-agression, ou de paix, pourrait être envisagée, mais dans le contexte actuel elle est prématurée. Pyongyang a donc géré avec soin son évolution vers l'« autre voie », pour revenir, fin 2019, à la posture qui lui avait permis en 2017 de forcer le destin. Le Sud, qui fut à l'origine de la dynamique positive enclenchée au début de 2018, opère le même mouvement en cherchant à provoquer une relance diplomatique avec le Nord.

Que le même enchaînement positif qu'en 2018 se produise à partir de là ne peut être exclu. Une année d'élections, aux Etats-Unis comme en Corée du sud, peut inciter aux audaces comme favoriser le *statu quo*. Par ailleurs, le temps qui passe consolidant les capacités

⁷ Celle-ci n'y a jamais cédé précédemment et elle est beaucoup mieux placée pour résister depuis qu'elle a la bombe

⁸ Cyrille Pluvette, *Le Figaro* 9 janvier 2019

⁹ Sébastien Faletti, *Le Figaro* 25 avril 2019

¹⁰ Philippe Pons et Nicolas Ruisseau, *Le Monde* 27 avril 2019. La Russie et plus encore la Chine jouaient déjà un rôle important dans le dossier nord-coréen, notamment grâce à une application modérée des sanctions, qui a probablement permis à la Corée du Nord de tenir. Du point de vue occidental, il s'agit d'une application insuffisante mais Pékin affirme que « la Chine s'est toujours scrupuleusement acquittée de ses obligations internationales et a subi d'importants manques à gagner et une pression considérable en appliquant les sanctions » (S/PV.8682, p 6)

nucléaires de la Corée du nord et rendant plus difficile la dénucléarisation de la péninsule, les Etats dotés ont en principe intérêt à enclencher au plus vite le processus y conduisant. Il n'est pas impossible non plus que le changement vienne de la relation entre Washington et Séoul et des difficultés que connaît notamment depuis 2018 leur alliance, potentiellement menacée par le rapprochement entre les 2 Corée¹¹.

(5) Le dossier nucléaire iranien.

Tandis que le dossier nord-coréen n'a pas continué à s'améliorer, sans connaître toutefois (pour le moment) de réelle aggravation, celui de l'Iran a subi une nette dégradation. Malgré le mauvais accueil international qui lui a été réservé, non seulement le « retrait américain » a été maintenu mais il a été suivi par le retour des sanctions que Washington entend imposer à tous les Etats, y compris ceux qui ont décidé de rester dans l'accord, et même à ses alliés. Cela n'a cependant pas fait plier l'Iran. Les Etats Unis sont restés isolés, avec le seul appui d'Israël, sans avoir la coopération autre que contrainte des Européens et, plus encore, de la Chine et de la Russie. Les 3 Européens parties à l'accord et l'Union européenne, sont restés dans l'accord et ont entrepris, pour faire face à la politique des sanctions « secondaires », de créer un instrument de soutien aux échanges commerciaux (INSTEX). A défaut d'être encore efficace ce mécanisme a, au moins, une forte valeur politique.

Les sanctions, surtout les sanctions « secondaires », ayant un effet réel sur l'Iran - sans que, malgré leur souci d'y parvenir, les parties décidées à rester dans l'accord puissent honorer concrètement leurs engagements -, Téhéran a depuis le début de l'été 2019, commencé à prendre progressivement ses distances avec l'accord nucléaire de juillet 2015. Bien qu'il soit la conséquence du « retrait » américain, des sanctions et de l'incapacité des autres parties à l'accord de 2015, d'assurer à l'Iran la juste rétribution de l'application correcte de l'accord qu'il a assuré pendant plus d'un an après le « retrait » des Etats-Unis et de la reprise des sanctions, en réalité une violation majeure de l'accord, de la résolution 2231 (2015) et du droit international, ce désengagement progressif, tendait fin 2019 à récréer, un front plus uni des Occidentaux contre Téhéran..

Ces aspects sont développés de manière plus détaillée dans un long fait marquant : Les deux cibles du « retrait » américain de l'accord nucléaire iranien. Pourquoi l'accord n'est toujours pas mort, début 2020.

(6) La crise en Ukraine n'a pas connu de nouveaux développements significatifs intéressant le désarmement. Mais elle reste très présente dans les travaux des organes du Mécanisme du désarmement, notamment ceux de la Première Commission, où des accusations sont régulièrement lancées par les représentants de Kiev contre Moscou, qui ne manque pas de répondre. Cette crise affecte les travaux du « Mécanisme » et, plus encore, la sécurité européenne.

En revanche, la crise du désarmement est désormais, de plus en plus, une crise entre les Etats-Unis et la Russie, à propos de l'application des accords bilatéraux. Les deux Etats et surtout les Etats-Unis s'accusaient mutuellement de violations. Cela se poursuit et s'aggrave

¹¹ Indépendamment de cette évolution qui met en cause son existence même, l'alliance très organisée qui s'est développée à partir du traité de 1953, rencontre actuellement plusieurs difficultés, du fait de l'un ou de l'autre des deux alliés. La Corée du président Moon, favorable au développement de la relation avec le Nord est réticente face au déploiement du système de défense anti-missiles THAAD, auquel la Chine est très hostile, et au renouvellement de l'accord sur la coopération en matière de renseignement avec les Etats Unis et le Japon. Les Etats-Unis exigent de Séoul une augmentation considérable de la part qu'elle prend au financement de leur présence. La transformation du Commandement militaire est aussi un sujet difficile. L'évolution de cette alliance, qui offre à Washington un ancrage en Asie du Nord-est, devrait avoir d'inévitables conséquences sur le reste de leur dispositif, notamment sur leur relation avec le Japon.

puisque la politique de retrait de Washington, dont la première victime fut en 2001 l'accord sur les anti-missiles (traité ABM, partie des accords SALT I), s'est prolongée avec le traité INF, en 2019. Le phénomène est assez sérieux pour que l'on s'interroge sur la fin de l'*Arms Control*. La crise s'est aussi étendue aux relations entre Occidentaux, à l'occasion du retrait américain de l'accord nucléaire iranien, en 2018. Elle concerne enfin, évidemment, la Chine, principal objet des inquiétudes des Etats-Unis. Ces oppositions grandissantes entre les plus puissants laissent toutefois subsister entre eux une part importante d'intérêt commun, que traduit le Groupe P Cinq.

III. Les traités et accords de désarmement.

(7) Leur situation donnée comme négative dans notre précédente chronique, s'est encore nettement dégradée, en 2018 et 2019, avec le retrait américain de l'accord nucléaire iranien (voir le fait marquant) et la fin du traité FNI, mais le phénomène de dégradation dépasse ces deux cas. Il est plus général.

III.1. Nouveaux accords, négociation en cours, ouverture de négociations, propositions.

(8) Il n'y a pas de nouvel accord en 2018 et 2019 et le TIAN n'est toujours pas en vigueur. Dans le contexte de plus en plus difficile, qui prévaut, il n'y a pas non plus de nouvelle négociation, mais simplement le lancement de la Conférence sur la zone exempte d'armes nucléaires et de destruction massive du Moyen-Orient

Le TIAN, toujours pas en vigueur

(9) Le TIAN a été longuement présenté dans *PSEI* n° 11, 2019 (voir notre chronique Désarmement 2017, n° 4 et la Note d'information d'A Biad) et dans *PSEI* n°12, 2019 (v. notre article, Armes nucléaires, course aux armements...). L'objectif de ce « traité » n'est pas vraiment d'établir une norme d'interdiction, qu'il ne peut poser sans la coopération des Etats dotés et plus généralement des puissances nucléaires, mais de délégitimer leur position pour agir à long terme. Pour espérer y parvenir, il faut au moins que ceux qui l'ont porté et soutenu soient rassemblés derrière lui. Fin 2018, nous constatons que ce n'était pas le cas. Le TIAN avait été signé par 69 Etats et ratifié seulement par 19 d'entre eux ; on restait loin du chiffre nécessaire (50 ratifications) pour qu'il entre en vigueur. Fin 2019 le nombre des signataires est passé à 80 et celui des ratifications à 34, ce qui reste loin du but immédiat, fixé à 50. Point plus important encore : sauf l'Afrique du Sud, aucun pays important du point de vue politique et militaire n'est sur la liste. Le Brésil, la RdC, l'Indonésie et le Nigéria restent signataires, comme l'Irlande. La liste des nouveaux signataires qui n'ont pas encore ratifié, ne comprend aucun Etat, dont la participation puisse être remarquée comme très significative. On n'y trouve notamment pas Chypre, Malte ou la Suède.

De leur côté, les Etats dotés et plus largement, les Etats possédant l'arme nucléaire, restent sur une position hostile au TIAN et, surtout, ils poursuivent leur investissement dans leur arsenal nucléaire et sa modernisation. C'est particulièrement le cas des Etats-Unis où cette tendance, déjà nette sous B Obama, est nettement accentuée, avec la *Nuclear Posture Review*

2018 de D Trump¹². La Russie a elle-même mené un programme de modernisation intensive, entre 2011 et 2020¹³.

(10) Des négociations sont toujours attendues, réclamées depuis des années, sur l'interdiction de la production des matières fissiles, la prévention de la course aux armements dans l'espace, les garanties de sécurité négative, ou encore l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. En 2018 et 2019, il ne se passe rien sur ce front-là, sauf en ce qui concerne le Moyen Orient, mais il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une négociation.

(11) Sur la question de l'interdiction de la production des matières fissiles, l'Assemblée générale avait fait, en 2016, un pas en avant net par rapport au cours des choses antérieur, en demandant au Secrétaire général de constituer un groupe d'experts de haut niveau de 25 membres, chargé de l'élaboration du traité interdisant la production des matières fissiles et autres dispositifs explosifs nucléaires (A/71/259). Elle tentait de faire avancer un dossier bloqué depuis des années, à la Conférence du désarmement (CD).

Le groupe a travaillé selon le principe du consensus et transmis un rapport en 2018 à l'Assemblée¹⁴. Le résumé du rapport indique que : « Dans ses recommandations, le Groupe a convenu, entre autres, que les négociations sur un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires devaient être engagées immédiatement à la Conférence du désarmement sur la base du document CD/1299 et du mandat qui y figure et qu'il fallait examiner de plus près les mesures susceptibles de faciliter l'ouverture de négociations et de renforcer la confiance. » Il indique que son rapport « doit être lu conjointement avec le rapport du Groupe d'experts gouvernementaux de 2015, tel qu'il figure dans le document A/70/81, et qu'il conviendrait que de futurs négociateurs tiennent compte de ces deux documents dans leurs délibérations ». L'Assemblée a, comme le groupe le recommandait, demandé à la Conférence du désarmement l'ouverture immédiate de négociations sur la question (A/RES/73/65¹⁵). Mais le rapport de la CD (CD/2179) pour 2019 montre que cela n'a eu aucun effet. La CD ne s'en est pas occupée - on retrouve donc l'ancien blocage et la question se pose de savoir si l'Assemblée, pour le dépasser, ne va pas lancer la négociation d'un traité, comme elle le fit pour le TIAN. Pour le moment, elle a simplement décidé d'inscrire la question de l'interdiction de la production des matières fissiles, à l'ordre du jour de sa 75^{ème} session au titre du désarmement général et complet¹⁶.

(12) Sur les garanties de sécurité, on n'avance toujours pas vers cet « accord sur une approche commune, en particulier sur une formule commune qui pourrait figurer dans un instrument international ayant force obligatoire », que l'Assemblée appelle de ses vœux depuis des années¹⁷ et aucun progrès n'a été fait à la CD (v. CD/2179, 2019, §§ 36-38). La question ne fait toujours pas l'objet d'une résolution spécifique de l'Assemblée ; elle est simplement abordée, dans plusieurs résolutions sur le désarmement nucléaire (74/45 § 18, 74/59, al 12).

¹² V. Hans M. Kristensen & Matt Korda (2020) United States nuclear forces, 2020, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76:1, 2019, 46-60,

¹³ V. Julian Cooper, Combien la Russie dépense-t-elle..., *SIPRI Commentaires*, octobre 2018

¹⁴ A/73/159.

¹⁵ Votée par 182 voix contre une (Pakistan) et 5 abstentions (Egypte, Iran, Israël, Syrie, Rd Corée).

¹⁶ Décision 74/509 votée par 181 voix contre 1 Pakistan et 4 abstentions (Iran Israël, Syrie, Corée du Nord)

¹⁷ Notamment rés. 73/28 et 74/31. Ces résolutions bénéficient d'une majorité nette plus de 120 voix et ne rencontrent pas d'opposition mais le nombre des abstentions, autour de 60, montre que la dynamique portant le projet d'un accord est nettement insuffisante.

(13) La question de l'*espace* n'oppose pas le *Have* et les *Have Not*, elle est au cœur des rivalités et oppositions entre les grandes puissances et fait, depuis des années, l'objet d'une offensive modérée de la Russie et de la Chine qui ont proposé un traité relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace (CD/1985). En 2018 et 2019, aucun progrès n'a été accompli à la Conférence du désarmement sur la voie d'une négociation dans le but de parvenir à un accord. La situation est au contraire devenue plus difficile.

Les Etats Unis ont répondu, par une note verbale du 2 août 2018, au commentaire de la Chine et de la Russie sur leur analyse du « projet de traité actualisé relatif à la prévention de l'implantation d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre les objets spatiaux »¹⁸. Cette réponse maintient tout à fait leur position négative : le projet de traité comporte « des vices de fond », de « nombreuses déficiences fondamentales » (§ 2). Ils insistent sur le fait « qu'il n'est pas possible d'élaborer une définition acceptable du terme « arme spatiale » et que « aucun traité de maîtrise des armes spatiales ne pourra être vérifié » (§3), accusant la Russie et la Chine de jouer un double jeu, en prétendant chercher la non militarisation de l'espace, alors qu'elles poursuivent le développement d'armes antisatellites et de moyens de guerre spatiale (§ 4). Les Etats-Unis, pour leur part, soutiennent « la mise en œuvre de façon volontaire et pragmatique des lignes directrices bilatérales et multilatérales fondées sur des pratiques optimales, des mesures de transparence et de confiance et des règles de conduite » (§4) et considèrent que les recommandations adoptées par consensus, en 2013, par le Groupe d'experts gouvernementaux sur les mesures de confiance et de transparence, offrent une base solide pour des discussions¹⁹. Pour eux, un instrument juridiquement contraignant n'améliorerait pas la sécurité de l'espace et des activités qui s'y déroulent (§ 5), car le droit de la Charte (art 2 § 4 et art 51) et le droit coutumier « couvrent déjà correctement cette question » (§ 16). Selon Washington, « la Communauté internationale pourrait, à brève échéance, surmonter beaucoup de difficultés auxquelles elle se heurte aujourd'hui en matière spatiale en recourant collectivement à des mesures volontaires telles que des lignes directrices, des mesures de transparence et de confiance non contraignantes et même, plus tard, à des normes relatives à une conduite sûre et responsable propres à assurer la durabilité et la stabilité à long terme des activités spatiales » (§18). En même temps les Etats-Unis se sont engagés dans une Stratégie spatiale ambitieuse. Ces données expliquent que dans les votes sur les résolutions concernant l'espace, on assiste à une nette augmentation des divergences (voir le tableau 7 en annexe 5, résolutions 74/32,33,34 et 67).

(14) Sur la question de ***la zone exempte d'armes nucléaires et d'armes de destruction massive au Moyen-Orient***, pour la première fois depuis très longtemps, les choses ont bougé. L'Assemblée générale a décidé le 22 décembre 2018, de convoquer une conférence sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive (décision 73/546). Cette décision a été prise à une petite majorité de 88 contre 4 (Etats-Unis et Israël) et 75 abstentions, mais elle introduit un changement important : un processus international est lancé – la Conférence se réunira chaque année jusqu'à ce qu'elle ait réussi à élaborer un traité juridiquement contraignant portant création de la zone exempte d'armes de destruction massive du Moyen-Orient. Cela met désormais une pression nettement accrue sur Washington et Tel Aviv. La première session de la Conférence s'est tenue du 18 au 22 novembre 2019. Elle n'a évidemment pas bénéficié de la participation américaine et israélienne, mais 23 Etats de la région (Algérie, Arabie Saoudite, Bahreïn, Comores, Djibouti, EAU, Egypte, Irak, Iran, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie, Oman, Palestine, Qatar, Soudan, Somalie, Syrie, Tunisie, Yémen), 4 Etats

¹⁸ Voir le texte de la note du 2 août 2018 in, CD/2129 ; pour le commentaire de la Chine et de la Russie (CD/2042, 2015), le commentaire américain CD/1985 (2014) et le projet de traité actualisé CD/1985 (2014)

¹⁹ A/68/189 (2013)

observateurs (Chine, France, Russie,, Royaume Uni) et 3 organisations (AIEA, CAB, OIAC) du désarmement, ainsi que l'UE, la Ligue des Etats Arabes et la Conférence islamique y ont participé, ainsi qu'un certain nombre d'ONG. La Conférence fonctionne selon le principe du consensus. Elle a fixé la date de celle qui lui succédera au 16- 20 novembre 2020 et elle a adopté son rapport et une déclaration politique²⁰.

Sur l'avenir des négociations sur les armes nucléaires et stratégiques voir le n° 37.

III. 2. Vie des accords existant.

(15) Qu'ils soient universels, régionaux ou bilatéraux, ces accords sont tous, à des degrés divers, dans des situations de plus en plus préoccupantes. Après le TNP, c'est désormais la convention d'interdiction des armes chimiques (CAC) qui se trouve en posture difficile.

III. 2. 1. Accords universels.

Conventions intéressant les armes nucléaires

(16) La liste des parties au *traité d'interdiction complète des essais nucléaires* s'est étoffée d'un Etat, en 2018 (Thaïlande) et en 2019 (Zimbabwe) ; elle atteint le chiffre de 168, fin 2019. Le nombre des signataires est de 184. Mais le traité n'est toujours pas en vigueur. Il manque toujours 8 pays de la liste des 44 de l'article XIV, pour atteindre cet objectif : la Chine, la Corée du Nord, l'Egypte, l'Inde, l'Iran, l'Israël, le Pakistan et les États-Unis.

L'Universalisation et l'entrée en vigueur restent donc 2 objectifs, sur lesquels malgré les appels et les réunions diverses en ce sens, on ne parvient pas à avancer²¹. On notera que les Etats Unis et la Chine, tout en appuyant la résolution 2310 (2016) du Conseil de sécurité, qui contribue à maintenir un véritable interdit sur les essais (voir notre chronique précédente dans PSEI n° 11, 2019), ne ratifient pas le traité et restent parmi les pays signataires, avec l'Egypte, l'Iran et Israël. Pour leur part, la Corée du nord, l'Inde et le Pakistan ne sont toujours pas signataires. La XIème conférence de l'article XIV a adopté, le 25 septembre 2019, par consensus, une déclaration en faveur de l'entrée en vigueur du traité et de la poursuite de la mise en place du système international de surveillance. Ce SSI doit, à terme, être composé de 321 stations de surveillance et de 16 laboratoires de radionucléides. Il en compte, au 30 juin 2019, respectivement 294 et 4.

La Commission préparatoire poursuit donc ses activités et le système international de surveillance, qui a fonctionné de manière satisfaisante au moment de l'essai nord-coréen du 3 septembre 2017, continue de se perfectionner mais, sur le point majeur, on n'avance toujours pas.

²⁰ A/CONF/236/6. On notera que la résolution 74/30 ne fait aucune référence à la décision 73/546 et à la conférence qui en découle, à la différence du rapport du Secrétaire général (A/74/157 part I, voir § 12) et aux réponses des Etats que ce rapport transmet.

²¹ Et l'appel lancé à cette occasion par la Belgique, l'Irak et le Secrétaire général de l'OTICEN. En 2019, encore un appel du Secrétaire général à l'occasion de la Journée internationale contre les essais nucléaires.

(17) La participation au *TNP* reste la même depuis des années : le nombre des parties est de 191²²; l'Inde, le Pakistan et Israël restent en dehors du traité et la Corée du Nord n'envisage pas d'y revenir.

Le processus d'examen du traité n'a pas été interrompu par l'échec de la 9^{ème} conférence en 2015, les Parties ont tenu la première session du Comité préparatoire de la 10^{ème} Conférence (2020), du 2 au 12 mai 2017²³ (voir notre chronique Désarmement 2017 in *PSEI* n° 11, 2019, n°9). Ce fut un dialogue de sourds. La seconde session, du 23 avril au 4 mai 2018, n'a pas été meilleure²⁴. Le président signale dans son résumé factuel : « les Etats parties ont noté que depuis la session de 2017 du Comité préparatoire, l'environnement de sécurité internationale s'était détérioré et était devenu plus complexe et plus difficile ». D'où « l'importance vitale d'un TNP renforcé et crédible ». Malheureusement, le TNP ne peut pas être renforcé et il est de moins en moins crédible. La 3^{ème} session du Comité préparatoire en 2019, n'a montré aucune évolution positive²⁵. Signe de la situation, les Etats-Unis ont aussitôt rejeté les recommandations émises le 10 mai par le Président du Comité,²⁶ à l'intention des travaux de la Conférence d'examen de 2020²⁷.

L'écart est plus grand que jamais entre les partisans du désarmement nucléaire qui en demandent la réalisation véritable et les Etats dotés, spécialement les Etats-Unis. Pour Washington, « l'accent sur la réduction quantitative et la destruction immédiate des armes nucléaires sans nous pencher sur les véritables problèmes de sécurité qui ont conduit à leur fabrication et à leur conservation ... (est une) position stérile », qui fait obstacle au désarmement. Il faut une autre option, créer d'autres conditions qu'ils énoncent dans un document du 18 avril 2018 : « Créer les conditions propices au désarmement nucléaire »²⁸. A partir de là il est difficile de croire que la Conférence d'examen puisse réussir. Elle devait se tenir en avril 2020 mais la pandémie du Coronavirus a imposé de la reporter à 2021.

(18) *Le système des garanties de l'AIEA*, dont le nombre des membres est passé à 171 contre 169 fin 2017, avec l'adhésion de la Grenade en 2018 et de Sainte Lucie en 2019, s'applique fin 2019 dans 183 Etats ayant un accord de garantie en vigueur, 136 d'entre eux ayant aussi un protocole additionnel en vigueur. La situation est donc améliorée par rapport à 2017. La combinaison optimale de mesures à sa disposition jouait, fin 2018, dans 67 Etats (contre 65 fin 2017)²⁹. Cependant, à la même date, onze Etats parties, n'avaient toujours pas d'accord de garanties généralisées (AGG). L'Agence continue d'appliquer son *Plan d'action destiné à promouvoir la conclusion d'accords de garanties et de protocoles additionnels*. Elle a poursuivi ses contrôles en Iran et en Syrie, mais elle n'est toujours pas en mesure de le faire en Corée du Nord.

La *Convention sur la protection physique des matières nucléaires* a 160 Etats parties fin 2019 Parties. Son Protocole additionnel, entré en vigueur en 2016, compte désormais 122 parties.

(19) Conventions sur les armes biologiques et chimiques.

²² Le SIPRI donne le chiffre 192. Il tient compte du fait que le retrait de la Corée du Nord n'est pas généralement accepté.

²³ V le rapport de cette première session NPT/CONF.2020/PC. I/15

²⁴ V le rapport de cette deuxième session NPT/CONF.2020/PC. II/13

²⁵ V le rapport final du Comité préparatoire NPT/CONF.2020/1

²⁶ NPT/CONF.2020/PC.III/WP.49.

²⁷ NPT/CONF.2020/PC.III/WP.50.

²⁸ NPT/CONF.2020/PC.II/WP.30.

²⁹ Rapport de l'AIEA pour 2018 GC (63) /5 (2019).

Pour les deux autres conventions relatives aux armes de destruction massive, il reste à atteindre l'universalité. Tous les pays dont la participation est nécessaire pour que ces conventions soient efficaces ne les ont pas encore rejointes. Il subsiste aussi toujours un décalage net entre les deux conventions du point de vue institutionnel.

Ce qui se passe en Syrie, montre bien les limites concrètes que rencontre l'interdiction. Les développements de la guerre ont été l'occasion d'une nette détérioration des relations entre les Occidentaux d'un côté, la Russie et la Chine de l'autre, ce qui affecte particulièrement la CAC et l'OIAC.

(20) Le nombre des parties à la **convention sur les armes biologiques** est passé à 183, avec l'adhésion de la Tanzanie. Mais les principaux pays récalcitrants (Egypte, Israël, Syrie) restent à distance, même s'ils participent aux travaux des Réunions des Etats parties. Les réunions d'experts se sont poursuivies en 2019 comme en 2018 et les Etats parties se sont réunis en décembre. En 2019, les groupes d'experts, ont travaillé en juillet et août³⁰, la Réunion des Etats parties s'est tenue du 2 au 6 décembre 2019. Dans les 2 cas, le résultat de ces travaux est faible, le rapport note : « Aucun consensus n'a été atteint sur les délibérations, y compris les éventuels résultats des réunions d'experts »³¹. Cela représente beaucoup d'activités, surtout si on tient compte des ateliers organisés par des Etats ou groupes d'Etats particulièrement intéressés, par des ONG ou des organisations internationales, pour peu de résultats. La méthode du consensus, particulièrement dans les phases de tensions grandissantes entre puissances³² est très peu productive. L'Unité d'appui constate en 2019 un regain d'intérêt pour la convention, mais l'évolution de cette dernière, sur les points les plus sensibles, notamment son « renforcement » par un instrument juridique, semble toujours hors d'atteinte.

L'Union européenne soutient toujours la convention dans le cadre de sa stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive. Elle a renouvelé son soutien par une décision du 21 janvier 2019 ((CSFP) 2019/97), pour la période 2019- 2022.

(21) La situation de la **convention sur l'interdiction des armes chimiques** (CAC) est différente. Le cadre relatif aux armes chimiques est sensiblement plus développé, le nombre des parties plus élevé, passant, avec l'accession de la Palestine en 2018, à 193. Ce chiffre n'a pas changé en 2019. Il est important, mais l'Egypte, la Corée du Nord, le Sud Soudan et Israël restent en dehors de la convention, ce dernier étant toutefois signataire. Par ailleurs, le risque d'emploi est ici plus élevé et l'emploi a été/est même effectif, en Syrie. Le « tabou », que l'on espérait définitif, a sauté. Et surtout la tension croît de plus en plus entre les Occidentaux et la Russie. Cela commence à affecter nettement le fonctionnement de l'OIAC.

Si malgré l'énoncé d'une « ligne rouge » cet emploi n'avait, à l'époque de B Obama, pas provoqué de réaction armée, il n'en est pas allé de même avec D Trump. Des frappes ont eu lieu en 2017 par les Etats-Unis seuls puis, en 2018, après l'attaque chimique à Douma, par les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni³³. Cela n'a pas calmé la polémique entre la Russie et les Occidentaux, sur l'attribution des emplois de l'arme chimique. En signe de défiance contre un instrument utilisé selon elle de manière inacceptable, la Russie s'était opposée en novembre 2017, au renouvellement du Mécanisme d'enquête conjoint OIAC/ONU établi par le Conseil de sécurité (résolution 2235 (2015)). La Mission d'établissement des faits de l'OIAC a poursuivi l'enquête pour arriver, dans son rapport final du 1^{er} mars 2019, à la

³⁰ BWC/MSP/2019 MX.1/2 à 5/2

³¹ BWC/MSP/2018/6 § 26 et BWC/MSP/2019/7, § 25.

³² Ces tensions ont été fortes en 2018, la Russie faisant état de laboratoires américains d'armes biologiques en Géorgie. Cette accusation a conduit la Géorgie à organiser une visite de transparence, à laquelle la Russie n'a pas voulu participer, qui a donné lieu à un rapport transmis à la réunion de décembre 2018 (BWC/MSP/2018/WP.5, annexe 2).

³³ Voir notre analyse dans Des « pics » dans les crises du désarmement, PSEI, 2019, n° 11

conclusion qu'il existait des motifs raisonnables de croire que l'emploi d'un produit chimique comme arme avait bien eu lieu. Le travail d'identification des auteurs va se poursuivre grâce à une cellule créée à cette fin par le Secrétariat de l'OIAC. Avant cela, la France avait lancé le 28 janvier, un Partenariat international contre l'impunité pour l'utilisation d'armes chimiques. Il comptait fin 2018 25 pays plus l'UE, et fin 2019 38 pays plus l'UE. La 4^{ème} Conférence d'examen (21-30 novembre 2018), qui bénéficia de la participation de 150 Etats membres, ne put pas adopter de document final faute de consensus. Elle suivait une session extraordinaire, tenue les 26 et 27 juin, dont la convocation n'avait pas été consensuelle. Elle était demandée par un groupe des pays occidentaux, dont la France, le Royaume Uni et les Etats-Unis, tandis que la Russie, la Chine, l'Iran et la Syrie y étaient opposés. Et cette session avait abouti, sur initiative britannique à la prise d'une décision « Lutter contre la menace des armes chimiques », le 27 juin, par 82 voix contre 24 et 26 abstentions, donnant à l'OIAC la possibilité d'attribuer la responsabilité des attaques chimiques et de partager ses informations avec tous les mécanismes d'enquête des Nations unies concernés³⁴. Or cette décision avait été très controversée, suscitant notamment une forte opposition de la part de la Russie, pour qui cette décision empiète sur une compétence exclusive du Conseil de sécurité. Dans ce contexte devenu de plus en plus difficile, la 23^{ème} réunion des Etats parties n'est parvenue que de justesse à adopter son rapport final.

En 2019, la pression liée à l'emploi d'armes chimiques en Syrie ou ailleurs, a été moindre. Pour la première fois, la réunion des Etats parties a adopté par consensus deux décisions, le 27 novembre 2019. La première, à l'initiative des Etats-Unis, du Canada et des Pays Bas, concernait une modification technique au tableau I de l'annexe sur les produits pour les armes chimiques. La seconde proposée par la Russie visait à modifier les tableaux des produits chimiques énumérés dans la convention³⁵.

Le rapport de l'OIAC sur l'application de la convention signale pour 2018 des progrès significatifs dans la destruction des stocks restant d'armes chimiques, la vérification de l'industrie chimique, le développement de la coopération internationale et la lutte contre le terrorisme, Au 31 décembre 2018, 96,64% des armes chimiques de catégorie 1 déclarées, avaient été détruites. Leur destruction s'est achevée en septembre 2017 en Russie. Les Etats Unis prévoient toujours d'y parvenir en 2023. En Syrie, les deux dernières des 27 installations de production ont été vérifiées comme détruites. L'OIAC a encore procédé à 241 inspections, restant ainsi au plus haut niveau de vérification.

Même si elle est mieux équipée, plus dense, la CAC est dans une phase difficile, en raison des tensions entre la Russie et les Occidentaux. Déjà détériorées au sujet de l'emploi d'armes chimiques en Syrie, ces relations ont connu un nouveau moment difficile avec l'affaire Skripal (expulsions croisées de diplomates britanniques et Russes). C'est elle qui est à l'origine des décisions de novembre 2019. La proposition des 3 Occidentaux avait pour but de faire en sorte que la convention couvre bien l'agent de guerre chimique utilisé à cette occasion. La détérioration du consensus est très visible, non seulement au Conseil de sécurité mais aussi à la Première Commission³⁶ et à l'Assemblée générale. Si la résolution annuelle sur la CAB est encore adoptée sans vote (73/87, 74/79), celle qui concerne la CAC divise de plus en plus. On est passé de résolutions adoptées presque à l'unanimité – 69/67 en 2014 par 181 voix contre 0 et une abstention et 70/41 par 170 voix contre 0 et 4 abstentions) à des oppositions plus nettes, de six, sept puis 8 Etats en 2019 (74/40) à partir de 2016 et un nombre accru d'abstentions, plus d'une vingtaine en 2018 (73/45) et 2019 (74/40).

³⁴ C-SS-4/DEC.3.

³⁵ V. C-24/5, § 10. 3. Pour les propositions adoptées voir les documents C-24/DEC.4 et DEC.5 et la déclaration du Directeur général (C-24/DG.20).

³⁶ V. à la 14^{ème} séance, le 23 octobre 2019, les positions de la Russie, pp 14, 19 et 20 et de la Chine, p 17, d'un côté et celles des Etats-Unis, p 21 et de la France, pp21-22, de l'autre.

(22) Conventions associant désarmement et humanitaire.

Du fait de l'équipement qui est le leur, en tant que forums conventionnels, ces conventions ont fait l'objet d'une intense activité, mais sans résultat très notable.

(23) Le nombre des parties au *traité sur le commerce des armes* a continué à croître, il comptait fin 2017 94 Etats parties, il en avait 105 fin 2019, soit onze de plus, dont le Chili, le Brésil et le Canada. Les signataires non parties, sont 33 et il est important de signaler que les Etats Unis, qui sont dans cette catégorie, ont adressé le 18 juillet 2019, au Secrétaire général en tant que dépositaire, la communication suivante : *“This is to inform you, in connection with the Arms Trade Treaty, done at New York on April 2, 2013, that the United States does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, the United States has no legal obligations arising from its signature on September 25, 2013.”* La Chine accomplit la parcours inverse, puisqu'elle a annoncé, en 2019, qu'elle allait y adhérer. L'Arabie saoudite, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, le Pakistan, la Russie et bien d'autres Etats sont tout à fait en dehors du traité. Des réunions des parties se sont tenues en 2018 et 2019. Le traité donne lieu à une activité suivie mais on ne peut pas dire qu'il pèse sur le commerce des armes, sauf de manière assez marginale.

La troisième Conférence des Nations Unies chargée d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, réunie du 18 au 29 juin 2018, a adopté une déclaration finale et défini des mesures de mise en œuvre du programme d'action et de l'instrument international de traçage (A/CONF.192/2018/RC/3, annexe), pour la période 2018- 2024, auxquels l'Assemblée a souscrit (74/60).

Le groupe d'experts gouvernementaux sur la tenue et la pertinence du Registre des armes classiques a rendu son rapport fin juin 2019. Il recommande notamment que les Etats membres notifient leurs transferts internationaux d'armes légères et de petit calibre parallèlement aux informations communiquées sur les sept catégories du Registre³⁷.

(24) La *convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes classiques...* produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination (1980) et ses protocoles doivent faire face aux développements que connaissent les armements et la conduite des conflits. Le niveau de participation à ces instruments a peu évolué depuis la fin de 2017.

Le défi de l'universalisation reste donc sérieux ; sont encore en dehors de la convention, la Rd Congo, l'Ethiopie, l'Iran, l'Indonésie, la Syrie, le Yémen, entre autres. Malgré les difficultés financières qui n'ont pas disparu, l'activité se poursuit. Les Etats parties se sont réunis fin 2018 et fin 2019 et cette dernière réunion a adopté les Principes directeurs affirmés par le Groupe d'experts gouvernementaux sur les technologies émergentes, dans le domaine des systèmes d'armes létaux autonomes³⁸.

Les parties au *protocole II modifié*, dont le nombre s'est accru de 2 nouveaux participants, se sont réunies fin 2018 et fin 2019, elles ont lancé un appel en faveur de l'universalisation³⁹

Les Parties au *protocole V* (restes explosifs de guerre) sont, après l'accession du Bénin, 94. On reste encore plus loin de l'objectif d'universalisation. Les 12ème et 13ème Conférences

³⁷ A/74.211

³⁸ V CCW/MSP/2019/9, annexe III.

³⁹ V CCW/AP. II/CONF.21/5 annexe 1.

des Parties se sont tenues en Novembre 2018 et 2019. Elle encourage l'assistance aux victimes et a décidé de nommer un coordonnateur à cette fin⁴⁰.

(25) La 4^{ème} Conférence d'examen de la *convention sur les mines anti-personnel* s'est réunie, à Oslo, du 25 au 29 novembre 2019, avec la participation de 105 Etats dont 13 non parties et une trentaine d'organisations internationales et de représentants de la société civile. Le Président a fait le bilan de la période 2014-2019 (APLC/CONF/2019/WP.18, 19, 20, 21) considéré globalement comme positif, même si on reste très loin de l'universalisation et de l'acceptation de la convention comme norme par les Etats qui ne l'ont pas rejointe, notamment les Etats-Unis, la Chine et la Russie. La Conférence a adopté une Déclaration d'Oslo pour un monde sans mines (WP. 14) et un programme d'action 2019- 2024 (WP. 10). Depuis 2017, le nombre des parties reste le même 164 et il y avait 161 parties lors de la précédente Conférence, en 2014.

(26) Le nombre des Parties des parties à la *convention sur les armes à sous munitions* a augmenté de deux en 2019 (Maldives, Philippines) et il était en fin d'année de 107. La 9^{ème} assemblée des Etats parties s'est tenue du 2 au 4 septembre 2019. On y a noté des progrès en matière de destruction des stocks et que l'appui à la convention a grandi. Mais on reste loin de l'universalisation. Il manque encore plus de 20 Etats pour atteindre l'objectif fixé à Dubrovnik pour 2020 (130 Etats parties).

(27) Autres accords

La participation à plusieurs autres traités a légèrement évolué en 2018 et 2019. L'Arménie, Malte et le Nicaragua sont devenus parties en 2018 et la Slovénie en 2019, au *traité sur l'espace* (1967), qui en compte désormais 109. La *convention sur l'interdiction de la modification de l'environnement* de 1977 a toujours 78 parties. Mais la *convention sur l'interdiction du terrorisme nucléaire* a 116 parties avec l'adhésion du Monténégro et de la Thaïlande en 2019.

III.2.2. Accords régionaux.

(28) L'érosion des accords européens se poursuit et les accords portant création de zones exemptes d'armes nucléaires n'évoluent pas comme le souhaitent les pays de ces zones.

(29) Les **accords de désarmement/ maîtrise des armements conclus en Europe** à la fin de la guerre froide - traité FCE, traité Ciel ouvert et Document de Vienne - avaient généré un réseau d'engagements et d'obligations complémentaires qui avait accru la prévisibilité, la transparence et la stabilité militaire et réduit le risque de conflits. Cet ensemble est inexorablement en train de s'affaiblir.

(30) Le *traité FCE* n'est toujours pas officiellement mort. S'agissant de son évolution/transformation, la situation du contexte de sécurité européen ne se prête toujours pas à une avancée positive. L'initiative allemande (v. PSEI n° 8, 2017, n°11) n'a pas eu de suite. On continue du côté américain et atlantique, à entretenir la fiction du traité utile. Cela permet de dénoncer les violations commises par la Russie (v. *Compliance With the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, 2019). Pour la Russie le traité est « dépassé »⁴¹.

⁴⁰ CCW/P. V/CONF/2019/5, § 34

⁴¹ Qualificatif employé par le Représentant russe à la Première Commission, en 2019, PV 19, p 10

(31) La situation du **traité Ciel ouvert/ Open Skies** devient de plus en plus médiocre. Certaines tensions s'étaient produites en 2017, en relation avec l'Ukraine ou Kaliningrad, entre les Etats Unis et la Russie, mais elles étaient restées limitées (voir *2018 Report on Adherence to and Compliance with Arms Control Agreements* et *NTI treaties and regimes*). Bien que les 2 pays aient effectué des vols sur le territoire de l'autre, on les retrouve accentuées en 2018 (Voir *2019 Report on Adherence...*) et fin 2019, l'idée que les Etats-Unis pourraient se retirer du traité circulait.

(32) Contrairement à ce qui était espéré fin 2016, la médiocre situation des traités FCE et Ciel ouvert, n'a pas favorisé l'évolution de la troisième composante des accords européens, le **Document de Vienne**. Ici aussi des difficultés sont apparues et subsistent en 2018 et 2019, en relation principalement avec la question d'Ukraine. La « modernisation » du document dont il est question en 2019 n'a aucune chance d'aboutir dans le contexte actuel. La position russe est, à cet égard, éclairante : « la modernisation du Document de Vienne 2011, que les délégations occidentales s'emploient activement à présenter comme une sorte de « panacée » pour améliorer la situation en matière de sécurité en Europe, est inacceptable pour la Russie »⁴², dans le contexte actuel d'endiguement que pratique l'OTAN à l'égard de la Russie⁴³.

(33) Il n'y a pas eu de changement s'agissant des **traités établissant de zones exemptes d'armes nucléaires**.

Les 5 traités concernés (Amérique Latine et Caraïbes, Pacifique Sud, Afrique, Asie du Sud-Est et Asie centrale), sont tous en vigueur.

Le niveau de participation, - 40 Etats parties - s'agissant des pays de la zone, reste toujours à compléter pour l'**Afrique**. Plus de 10 Etats africains n'ont pas encore ratifié le traité, dont l'Egypte, la Rd Congo et le Maroc. L'Espagne n'est toujours pas partie à son protocole 3⁴⁴ et les Etats-Unis aux protocoles 1 et 2.

Pour les protocoles relatifs au non-emploi des armes nucléaires, des évolutions restent aussi à accomplir de la part des Etats Unis au sujet du **Pacifique Sud** et de **l'Asie centrale** et de la part de tous les cinq à propos de **l'Asie du Sud-Est**. Leur déclaration commune du 5 de septembre 2016 annonçait qu'ils étaient prêts à signer le protocole de Bangkok mais, bien que les discussions se soient poursuivies avec les pays de la zone, cela ne s'est pas fait. La déclaration adoptée par l'OPANAL, à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de la conclusion du traité de **Tlatelolco** (14 février 1967) posant que les Etats dotés ont assorti leur acceptation du protocole II, de réserves ou interprétations contraires à l'esprit du traité, leur demande de les retirer ou de les réviser⁴⁵. Cela reste à faire. Les Etats participant à ces zones ont réaffirmé leur engagement à leur égard et en faveur de la non-prolifération et du désarmement nucléaire. On notera, pour l'Amérique latine, que le niveau de participation des Etats de la région aux amendements apportés par les résolutions 267, 268 et 290, reste insuffisant et n'a pas évolué en 2018 et 2019.

⁴² Déclaration de la délégation russe, 75^{ème} séance de la réunion du FSC et du CP de l'OSCE, 16 octobre 2019.

⁴³ V. A.C.1/74/PV. 19, p 10.

⁴⁴ V. l'exposé de la position espagnole au PV 22 (1^{er} novembre 2019) de la Première Commission, p 49.

⁴⁵ Des réserves ou interprétations de même type ont été faites également au sujet des protocoles accompagnant les traités de Rarotonga, Pelindaba, Bangkok et Semipalatinsk. Le nombre des Etats ayant accepté les amendements apportés par les résolutions 267, 268 et 269 de l'OPANAL au traité de Tlatelolco s'est accru en 2017 du Honduras. La question de la modification ou du retrait des déclarations interprétatives a de nouveau été soulevées par le représentant de l'OPANAL devant la Première Commission (A/CN.1/72/PV.9, p 3).

(34) La convention de Kinshasa, *convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage*, adoptée en 2010, est entrée en vigueur le 8 mars 2017. Après l'adhésion de la Guinée Equatoriale, elle compte 8 parties. Cependant, la RD Congo et le Rwanda ne sont pas parmi elles.

La participation à la *convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes* de 1997 n'a pas évolué, les Etats Unis, le Canada n'y sont toujours pas parties. Il en va de même pour la *convention interaméricaine sur la transparence* de 1999, à laquelle cette fois le Canada est partie.

III. 2. 3. Accords bilatéraux

(35) L'avenir paraît de plus en plus sombre, pour les accords entre les Etats-Unis et la Russie. La fin de traité FNI était attendue, elle a bien eu lieu. La question se pose maintenant de savoir ce qui adviendra, pour New START et, plus généralement, quel peut être, l'avenir de l'*Arms Control*.

(36) Le *traité FNI*. Après avoir le 23 octobre 2018, dénoncé- prise de position préparée depuis longtemps -, la violation du traité par la Russie, fait approuver leur position par les alliés de l'OTAN et lancé un ultimatum à Moscou, le 4 décembre, lui demandant de changer de cap dans un délai de 60 jours, les Etats-Unis ont annoncé les premiers, le 1^{er} février 2019, qu'ils suspendaient l'exécution de leurs obligations et qu'ils se retireraient du traité en application de l'article 15, 6 mois après⁴⁶. Le Président Poutine a pris la même position le jour suivant, la Russie attribuant très clairement la responsabilité de la fin du traité aux Etats-Unis. A la Conférence du désarmement le ministre Lavrov a parlé du « démantèlement délibéré par les États-Unis du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire »⁴⁷.

Le traité INF, remarquable à bien des égards, a donc pris fin. Au-delà des difficultés propres à l'Europe et aux relations entre les Etats-Unis et la Russie, il ne faut pas perdre de vue que la poursuite de cet accord devenait très difficile à partir du moment où d'autres Etats que les deux signataires du traité FNI possédaient, ailleurs, des missiles de cette nature. Il devait être renégocié et élargi à d'autres puissances et à d'autres régions. Cela n'ayant pas été fait, en sortir devenait inévitable et dans l'intérêt des deux puissances. La question des missiles à portée intermédiaire est désormais double : que va-t-il advenir en Europe ? Sera-t-il possible de conclure un accord élargi ?

Dès le mois d'août, la Russie a proposé un moratoire sur la mise au point et le déploiement des missiles de type FNI et le Président Poutine a envoyé en octobre un message à plus d'une cinquantaine de chefs d'Etat et de gouvernement, en Europe et en Asie, à ce sujet et sur « l'établissement de règles dans cette sphère »⁴⁸.

On entend dire que Washington envisage de déployer en Europe de nouveaux missiles à portée intermédiaire. Avoir ce projet est une chose, le réaliser en est une autre, parce que ce déploiement ne peut être accompli qu'avec l'accord des pays sur les territoires desquels il est envisagé. On a pu voir au début des années 1980, parmi les pays de l'OTAN, qu'obtenir cet

⁴⁶ On voit que Washington n'a pas hésité à porter la charge de la décision de retrait, ignorant l'offre russe de discuter de « toutes propositions mutuellement avantageuses qui tiennent compte des intérêts et des préoccupations des deux parties ».

⁴⁷ CD/ PV 1498, p 2 (20 mars 2019).

⁴⁸ Discours de M Lavrov du 22 décembre 2019. La France a refusé l'idée du moratoire mais s'est dite favorable à des pourparlers de sécurité.

accord n'était pas si simple et il n'est certainement pas possible de le présumer acquis⁴⁹. Ce nouveau retrait des Etats-Unis risque d'être extrêmement perturbateur, puisqu'il lève la limite qui contenait encore Moscou et fournit à l'adversaire russe un bon moyen de jouer des dissensions entre les alliés, à un moment où leur unité est déjà mise à mal par d'autres dossiers, notamment celui de l'Iran, et de mettre la pression, avec son missile 9M729, sur les systèmes défensifs américains.

Cet épisode affecte aussi, inévitablement, les relations entre Moscou et Washington et ce qui reste des accords d'Arms Control, New START.

(37) Pour *New START*, comme cela était prévisible en 2017 (voir notre chronique in PSEI, n° 11, 2019, n° 21), les limites fixées ont été atteintes en 2018. Au 1^{er} septembre 2018, les chiffres agrégés des têtes nucléaires sur vecteurs déployés étaient de 1398 pour les Etats Unis et de 1420 pour la Russie (limite à 1550). Pour les missiles déployés (ICBM, SLBM) et bombardiers lourds, où le plafond est à 800, ils étaient de 800 pour les Etats Unis et de 775 pour la Russie. Enfin les lanceurs d'ICBM, SLBM et bombardiers lourds déployés et non déployés (limite à 700) étaient 659 aux Etats Unis et 517 en Russie.

Les parties sont donc bien dans le cadre convenu et elles ne s'accusent pas de tricherie (v. *Report on Implementation of The New START Treaty 2019*). Mais le traité doit prendre fin en février 2021, à moins qu'elles décident de le prolonger de 5 ans, possibilité qu'il prévoit.

Il y a, indubitablement, matière à le prolonger. Aux raisons qui existaient en ce sens en 2017- les armes qu'il concerne ne représentent qu'une partie des arsenaux des deux pays, restent les stocks d'armes non déployées ou en cours de démantèlement et les armes non-stratégiques -, s'ajoute maintenant le fait qu'il est le seul accord d'*Arms Control* restant. Ne pas lui donner une suite serait sortir d'un cadre de relation fort ancien, remontant aux années 1960/1970, et basculer dans l'inconnu. Il semble que, du côté américain, les militaires soient très favorables à une suite. C'est aussi le cas de la communauté internationale. L'année 2017 s'était achevée sans indication claire, à cet égard. Il en va de même pour 2019, au moins du côté américain, car le président russe a exprimé, le 20 décembre, sa volonté de prolonger le traité *New Start*, sans conditions préalables. A Washington, la réponse se fait attendre ; on évoque des négociations trilatérales, incluant la Chine.

On peut envisager diverses possibilités de prolongement, outre l'extension de *New START* : négocier un nouveau traité, l'incluant et le dépassant ; une formule de type *SORT* ; ou encore laisser expirer *New START* et déclarer unilatéralement ou conjointement, que l'on continuera à respecter les limites établies. Le champ des possibilités est donc relativement large et il serait étonnant que l'on en vienne à une situation où il n'y aurait plus de règles agréées et où l'on ne se parlerait plus.

Si *New START* est prolongé et même si on s'accorde pour négocier un nouvel accord, il ne faudra toutefois pas perdre de vue que l'on est entré depuis des années dans une phase de course aux armements intense entre les Etats-Unis et la Russie. Cela ne constitue pas une donnée tout à fait nouvelle ; elle a déjà existé à l'époque de la guerre froide et on a pu constater alors que la course aux armements et l'*Arms Control* productif pouvaient aller de pair. On a vu également, au cours de cette période, que ce que l'on nomme le « cadre stratégique » ou le « régime de stabilité stratégique » était toujours relativement incertain et régulièrement remis en cause⁵⁰. Le « cadre stratégique », le « régime », ne peuvent être stables et durables que si les puissances concernées partagent la même vision des conditions majeures de la stabilité stratégique et s'il traite les points sensibles pour chaque partie. En considérant le passé, on se rend compte que, depuis le début des années 1980, il existe un élément

⁴⁹ Le Japon et l'Allemagne se seraient déjà dit hostiles à un tel déploiement sur leur sol.

⁵⁰ Voir sur ce point notre article *Armes nucléaires, puissances nucléaires ...*, les lignes bougent, point VI, dans PSEI n°12, 2019.

perturbateur qui affecte régulièrement les efforts d'*Arms Control*. Il s'agit des systèmes défensifs. L'initiative de défense stratégique de R. Reagan, en 1983, puis sous G.W. Bush, le retrait américain du traité ABM ont eu des effets très perturbateurs. Cette tentation des systèmes défensifs, à nouveau très vive sous D Trump, est pour beaucoup dans la fin de l'accord FNI.

Il est donc très négatif de constater le lancement de la MDR en 2019 et surtout de voir qu'il existe toujours, au sujet des systèmes défensifs, un dialogue de sourds ; au « *the US will not accept any limitation on the deployment of missile defense capabilities* » répond le refus russe de négocier de nouvelles limites sur les armes stratégiques offensives, sans inclure les systèmes défensifs. Ce point n'est certes pas le seul qui doive être traité - il faudra aussi discuter de l'espace, des armes hypersoniques et sous-marines, de ce qui touche au cyber et à l'intelligence artificielle – mais il en commande plusieurs autres. Associer la Chine et probablement d'autres puissances à la négociation sera sans doute nécessaire aussi. Au-delà d'une négociation bilatérale dans le prolongement des *SALT*, des *START*, de *SORT* et de *New START*, c'est probablement d'une négociation plus vaste, à corbeilles, ou d'un ensemble de négociations juxtaposées que sortira, le moment venu, le nouveau « cadre stratégique ». Il est important de bien percevoir aussi que, si Washington et Moscou joueront inévitablement les premiers rôles, il est très souhaitable qu'ils ne soient pas les seuls acteurs d'une négociation, dont l'objet est un bien commun – la sécurité internationale. Il y a notamment deux groupes de pays, dont le rôle devrait être beaucoup plus important. Le premier est celui des alliés des Etats-Unis. Les alliés de l'OTAN et, en Asie, la Corée du Sud et le Japon, détiennent très largement la clef de la question des systèmes défensifs avancés qui, du point de vue russe ou chinois, sont perçus comme une atteinte inacceptable au jeu de la dissuasion nucléaire. Le second groupe d'Etats susceptibles de peser sur le futur du cadre stratégique général est celui des puissances militaires importantes ou susceptibles de l'être sur le plan régional, mais restées non nucléaires (Turquie, Egypte...). C'est d'elles que dépend le maintien, l'aggravation ou la réformation du déséquilibre qui s'est fortement accusé au long des années en matière de prolifération.

Concernant l'avenir de l'*Arms Control*, les débats à la Première Commission donnent des indications utiles sur les positions actuelles des principaux intéressés. Les Etats-Unis ont pris une position qui rappelle le document déposé, en avril 2018, dans le cadre des travaux du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP « Créer les conditions propices au désarmement nucléaire » (voir n° 17). Leur représentant à la Première Commission, évoquant « *la nature et les causes profondes de la détérioration des conditions de sécurité, qui entrave les efforts de désarmement nucléaire* », a eu ces mots. « *Les États-Unis restent attachés à une maîtrise des armements efficace qui renforce la sécurité des États-Unis et de leurs alliés et partenaires, qui est vérifiable et applicable, et à laquelle participent des partenaires qui s'acquittent de leurs obligations. Nous sommes prêts à mener des négociations sur la maîtrise des armements qui répondent à ces critères, avec la Russie et la Chine. Les États-Unis veulent une maîtrise des armements robuste qui garantit véritablement la sécurité au peuple américain et au monde entier. L'approche héritée de la guerre froide, avec ses traités bilatéraux qui ne couvrent que certaines armes nucléaires ou portées de missiles, ne convient plus aujourd'hui. Il nous faut une nouvelle ère de maîtrise des armements, une ère dans laquelle la Russie et Chine sont autour de la table des négociations et disposées à réduire les risques nucléaires plutôt qu'à les exacerber. Les enjeux sont plus élevés que jamais. Pour la première fois de son histoire, la communauté internationale est confrontée à deux grandes puissances autocratiques qui ont une portée et des ambitions mondiales, et qui possèdent des armes nucléaires. Nous ne pouvons plus faire abstraction du fait que la Russie et la Chine sont déterminées à saper l'ordre démocratique libéral mis en place au lendemain de la*

Seconde Guerre mondiale et sur lequel l'Organisation des Nations Unies a été fondée. Face à ce défi, les États Membres de l'ONU doivent revoir les lignes de division traditionnelles dans les instances multilatérales de désarmement. La différence principale et de plus en plus marquée entre les États, c'est qu'il y a des États à orientation démocratique qui doivent rendre des comptes à leurs citoyens et des régimes non démocratiques qui veulent remettre en cause l'ordre fondé sur des règles. Nous avons souvent rappelé le lien évident et indissociable qui existe entre la sécurité et le désarmement, mais ce qui est également évident, c'est qu'il existe un lien clair entre le désarmement et la démocratie. Aujourd'hui, des régimes non démocratiques tels que la Russie et la Chine développent leurs arsenaux et se livrent à des activités qui nous empêchent de faire des progrès en matière de désarmement. Ils ont des objectifs révisionnistes et ils sont résolus à déployer de nouvelles armes déstabilisatrices. Si cette tendance se poursuit, la puissance militaire croissante de la Chine et de la Russie finira par leur donner les moyens de démanteler l'ordre démocratique libéral dont dépendent notre sécurité et notre prospérité ». Concernant la Russie, « qui porte la responsabilité exclusive de l'effondrement du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire », il ajoutait notamment. : « Les efforts que déploie la Russie pour moderniser sa force nucléaire ne se limitent pas uniquement à remplacer des systèmes vieillissants. Au contraire, la Russie a inventé de nouvelles armes de guerre qui nous rappellent une époque où régnait l'équilibre de la terreur nucléaire. Parmi ces nouvelles armes, dont certaines ne seraient pas visées par le nouveau Traité de réduction des armements stratégiques, figure un drone sous-marin à propulsion nucléaire et équipé d'armes nucléaires conçu pour détruire des villes et des ports par des raz-de-marée radioactifs ». Il évoquait également la Chine ainsi : « L'expansion militaire de la Chine a pour but d'asseoir sa domination dans la région et son influence dans le monde. La Chine a mis au point un vaste arsenal de missiles à portée intermédiaire et à lanceur terrestre sans aucune restriction internationale, alors que les États-Unis ne disposent pas actuellement de tels missiles. Dans le même temps, la Chine renforce son arsenal nucléaire, tout en refusant de mener un véritable dialogue bilatéral avec les États-Unis sur le contrôle des armes nucléaires et la réduction des risques. C'est précisément parce que la Chine est le pays qui fait preuve de moins de transparence parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et qu'elle continue d'accumuler des armes qu'il est difficile de la croire sur parole en ce qui concerne les questions nucléaires. La Chine doit comprendre que ce silence persistant de sa part est déstabilisant ».

Ces considérations débouchent sur un appel : « Pour éviter une nouvelle détérioration des conditions de sécurité et améliorer les perspectives de désarmement, les États-Unis appellent tous les États attachés aux mêmes principes à trouver de nouveaux et meilleurs moyens de coordonner leurs efforts afin de convaincre la Russie et la Chine de changer de cap et de mettre un terme à leurs politiques agressives, qui sapent l'ordre fondé sur des règles et font courir des risques aux États démocratiques responsables qui abaissent leur garde. Cet appel à l'action s'adresse non seulement aux alliés démocratiques traditionnels des États-Unis, qui restent essentiels à notre sécurité mutuelle, mais aussi aux États Membres de toutes les régions du monde qui sont attachés à un mode de vie démocratique et qui partagent un intérêt sincère à voir progresser la cause du désarmement. Ensemble, nous devons exiger que la Russie et la Chine rejoignent de bonne foi les États-Unis à la table des négociations afin d'ouvrir une ère nouvelle de maîtrise des armements dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales. Nous nous réjouissons à la perspective de créer de nouvelles alliances qui permettront de former une large coalition d'États autour du lien entre le désarmement et la démocratie et de la nécessité d'une nouvelle ère de maîtrise des armements »⁵¹.

Après avoir considéré que ces remarques étaient « pleines de préjugés idéologiques et de sentiments anachroniques », le représentant de la Chine a énoncé un point de vue très

⁵¹ A/C.1/74/ PV. 3, pp 32-33.

différent : « les États-Unis doivent assumer sérieusement leur responsabilité spéciale et principale en matière de désarmement nucléaire en répondant à l'appel de la Russie en faveur de l'extension du nouveau Traité de réduction des armes stratégiques, en réduisant sensiblement leur énorme arsenal nucléaire et en créant les conditions propices pour permettre à d'autres dotés d'armes nucléaires de participer aux négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire. Tant que les États-Unis ne réduiront pas leur arsenal pour qu'il soit au même niveau que celui de la Chine, toutes leurs accusations au sujet de la puissance militaire de la Chine seront aussi hypocrites et creuses que faibles et futiles »⁵². Pour sa part, le délégué russe a procédé à une comparaison des images : celle des États-Unis, très négative et de son pays, très positive, puisque celle d'un État qui, face à celui qui démolit, accumule les « propositions constructives »⁵³.

Cet échange conduit à penser que le nouvel *Arms Control* ne peut être qu'un objectif lointain, mais la rupture complète, en 2021, paraît improbable. On ne doit tout de même pas exagérer le niveau de discordance entre les grandes puissances. Il est certes important mais, en même temps, elles continuent de se parler, de communiquer dans le cadre du P 5. En témoignent les résumés donnés de la réunion du P 5 du 30 janvier 2019 par la Chine⁵⁴ et de celle de mai 2019, par le Royaume-Uni⁵⁵. La volonté commune de garder le contact, de continuer à se parler, demeure nette et l'intérêt commun des Cinq à contenir la prolifération et à se servir, pour ce faire, du Conseil de sécurité, subsiste.

Dans cette situation très dégradée, la résolution « Renforcement et développement du système de traités et d'accords sur la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération » (74/66) est certainement bienvenue. Qu'elle ait été votée par 179 voix contre 0 et 3 abstentions montre bien la prise de conscience du problème mais aussi l'absence de possibilité, actuellement, d'en sortir. Cette résolution rappelle, sans les désigner, les résolutions antérieures. Leur titre, un peu différent - « Respect des accords et obligations en matière de non-prolifération, limitation des armements et de désarmement » (72/32, 69/59, 66/49, 63/59) -, était, en réalité, bien plus adapté à la situation actuelle d'effondrement et stagnation des accords et absence de négociations que celui de 74/66, plus en harmonie avec une phase d'expansion conventionnelle.

IV. Le mécanisme du désarmement

(38) « Mécanisme » est le terme utilisé par l'Assemblée générale des Nations unies comme titre, de la IV^{ème} partie du Document final qu'elle adopta en 1978 lors de sa 10^e session extraordinaire (ou première session spéciale sur le désarmement), pour désigner les organes de délibération et de négociation en la matière. A l'époque, le « mécanisme » du désarmement fut revitalisé, notamment par la réforme du Comité du désarmement, prédécesseur de l'actuelle Conférence du même nom. Ainsi défini le « mécanisme » se compose de la Conférence du désarmement, de la Commission du désarmement, de la Première Commission et de l'Assemblée elle-même. Le fonctionnement de ce « mécanisme » est considéré comme un « marqueur » de la bonne santé du désarmement. Il est en crise depuis une vingtaine d'années et il est question depuis longtemps de le « revitaliser ».

⁵² A/C.1/74/PV.4, pp 12,13,14.

⁵³ Ibid., p 14.

⁵⁴ Texte in CD/2156.

⁵⁵ A/C.1/74/PV.3, pp 17-29

Mécanisme, sans les guillemets, - on peut dire aussi « machinerie » - sert à désigner, dans une acception plus large, l'ensemble des institutions, relevant ou non des Nations unies, qui traitent actuellement du désarmement. Cela couvre pour les Nations Unies, le Secrétariat, le Conseil de sécurité et la CIJ. En dehors des Nations unies, cela vise d'autres organisations, comme l'AIEA ou d'autres organisations universelles, des organisations régionales comme l'OSCE, l'ASEAN, la LEA ou la CELAC et les organisations du désarmement (OIIAC par exemple), qui se sont installées dans le paysage du désarmement. Il est important également de ne pas omettre les Conférences d'examen et les réunions des Etats parties des traités de désarmement, dont l'activité a pris une ampleur considérable, ainsi que les Conférences organisées *ad hoc*, comme celles qui ont eu lieu sur l'impact humanitaire des armes nucléaires ou la sécurité nucléaire. Les groupes de fournisseurs, comme diverses initiatives relatives à la prolifération, sont également à considérer.

Dans le cadre de ce suivi annuel, on considère normalement l'état du « mécanisme » au sens de la Première session extraordinaire du désarmement et souligne les principaux autres éléments marquants, dans la « machinerie », éventuellement repris dans d'autres rubriques de cette chronique ou dans ses annexes.

(23) Le « Mécanisme » avait vécu, en 2016, une année importante dans la mesure où, le blocage à la Conférence du désarmement se poursuivant, le Rubicon fut franchi à la 71^{ème} session, avec la décision de l'Assemblée de convoquer en 2017 une Conférence des Nations unies pour négocier un traité d'interdiction des armes nucléaires. Pour la Conférence du désarmement, la perspective de son contournement par un « Nouveau Forum », qui s'était éloignée en 2015, était donc « actée ». Comme cela était prévisible, le TIAN a vu le jour en juillet 2017, non par l'extérieur, non en dehors du « Mécanisme » mais au-dedans, grâce à l'Assemblée générale elle-même. Cela n'a pas provoqué de nouveau dommage pour la CD, mais son blocage persiste toujours. Même si la Commission du désarmement a connu alors un début d'amélioration, il est clair que le Mécanisme établi en 1978 est toujours en crise. Cela explique que l'on songe toujours à le modifier, voire à fonder un nouveau mécanisme, puisqu'on progresse enfin sur la question de la convocation d'une quatrième session extraordinaire sur le désarmement (72/49).

2018 et 2019, ont largement confirmé une crise qui continue de toucher le « mécanisme » - elle s'y étend- et déborde désormais, sur le mécanisme ou la « machinerie », notamment sur l'OIIAC. Les accusations de « politisation » vont croissant, Moscou, se posant en défenseur de système créé en 1978 et accusant ouvertement « les Occidentaux », « l'Occident », et non les seuls Etats-Unis, de le mettre à mal⁵⁶.

IV. 1. La Conférence et la Commission du désarmement.

Le Blocage de la Conférence du désarmement se maintient et la Commission du désarmement, qui avait enfin produit de nouvelles recommandations en 2017, est retombée ensuite dans la crise.

(39) La **Conférence du désarmement** demeure bloquée. La création d'un « groupe de travail sur la voie à suivre », en 2017, avait donné un peu d'espoir mais aucun miracle ne s'est produit. En février 2018, ce fut la décision de créer cinq organes subsidiaires sur les points de l'ordre du jour, mais cela ne donna pas non plus de résultat⁵⁷ et ne fut pas reproduit en 2019. Malgré les efforts des présidents successifs, il n'a toujours pas été possible d'adopter un

⁵⁶ Voir particulièrement à cet égard la déclaration de M Lavrov devant la CD, le 20 mars 2019 (CD/ 1498, pp 2-5.

⁵⁷ Les groupes ont néanmoins travaillé et 4 sur 5 ont rendu leur rapport, voir CD/ 2138, 2139, 2140, 2141.

programme de travail. Cependant le dernier d'entre eux a vu dans « l'esprit de consensus qui a animé la négociation du rapport annuel », une raison d'espérer⁵⁸. Il n'y a donc eu aucun consensus sur un programme de travail, et aucun début de négociation ; le CD n'a pas réagi à la transmission, appuyée par l'Assemblée générale, du rapport du groupe d'experts de haut niveau chargé de d'un traité interdisant la production des matières fissiles... Mais les travaux de la Conférence se poursuivent. Les Etats membres y exposent leurs positions sur les questions à l'ordre du jour. Des personnages importants comme le ministre russe Lavrov s'y expriment. Parfois des initiatives sont prises, mais ce n'est pas le cas en 2018 et 2019. La Conférence du désarmement reste importante dans la diplomatie du désarmement. Même ceux qui disposent de la possibilité de la contourner, en faisant appel à des formules majoritaires, les Non-alignés, la soutiennent. C'est le lieu où reprendra la négociation multilatérale, quand les temps seront à nouveau favorables au consensus. Pour le moment, la CD a de la peine à ne pas être contaminée par les crises, en particulier celle d'Ukraine et de Syrie⁵⁹. Quoiqu'il en soit, l'Assemblée ne cherche pas à souligner et dénoncer le blocage ; elle examine le rapport de la Conférence⁶⁰, « positive » plutôt la situation et réaffirme que la CD est « l'unique instance multilatérale de la communauté internationale pour les négociations sur le désarmement » (74/74 § 1).

(40) La Commission du désarmement est l'« organe subsidiaire délibérant spécialisé » de l'Assemblée, dont le rôle consiste à conduire des « délibérations approfondies sur des questions précises de désarmement » afin « d'aboutir à la formulation des recommandations concrètes... dans la mesure du possible adoptées par consensus ». Elle occupe en principe une place importante dans le « mécanisme » du désarmement. Elle n'avait pas donné plus de résultat en 2016, qu'en 2014 et 2015. Si on avait pu noter que l'ambiance s'améliorait, la distance séparant les positions sur le désarmement nucléaire était si considérable que, malgré les appels au réalisme et à la modération, une avancée paraissait hautement improbable, au moment même où la majorité anti-nucléaire imposait le TIAN.

La Commission a pourtant enfin adopté, en 2017, de nouvelles recommandations, par consensus. Elles ne concernent évidemment pas le désarmement nucléaire et la non-prolifération des armes nucléaires, thème de travail de son groupe de travail numéro 1, mais celui du groupe 2 – « mesures de confiance concrètes dans le domaine des armes classiques ». Il semble que, dans un moment très difficile, on ait éprouvé le besoin de montrer que l'on est encore capable de travailler ensemble et de s'accorder. Le document issu de cet effort de consensus, était le 17ème adopté par la Commission. 16 documents de ce genre avaient été adoptés entre 1978 et 1999. Le premier à voir le jour depuis le début des années 2000, il ne frappait évidemment pas par son audace ou son originalité. On ne pouvait pas dire que l'institution que le Secrétaire général adjoint et Haut Représentant du désarmement qualifie d'« unique instance universelle de délibération » (A/CN.10/PV.362, p 2) était vraiment revitalisée, mais on se reprenait à espérer de nouvelles avancées, par exemple sur les « mesures de transparence et de confiance relatives aux activités spatiales aux fins de la prévention d'une course aux armements dans l'espace », où les discussions informelles qui avaient eu lieu, laissaient présager un prochain examen par la Commission.

L'amélioration perçue en 2017 ne s'est pas poursuivie en 2018. La Commission a certes adopté son ordre du jour et a même décidé qu'il resterait valable jusqu'en 2020. Cet ordre du jour comporte 2 points : a) recommandations visant à réaliser le désarmement nucléaire et la

⁵⁸ CD/2178, p 2. Sur les problèmes posés par la mise au point du programme de travail voir l'intéressant document soumis par les Pays-Bas CD/2165.

⁵⁹ Pour l'Ukraine, voir CD 2125 (2018). Les Occidentaux se sont élevés contre le fait que la Syrie ait présidé la CD, voir CD2144, du 12 septembre 2018 et la réponse de Damas (CD/2145)

⁶⁰ A/74/27 ou CD/2179.

non-prolifération des armes nucléaires et b) recommandations visant à promouvoir l'application de de transparence et de confiance relatives aux activités spatiales aux fins de la prévention d'une course aux armements dans l'espace. Elle a établi un groupe de travail pour chaque point. Ces groupes ont travaillé, après le débat général, mais sans parvenir à un résultat. Le rapport de la Commission (A/73/42) n'enregistre donc pas de nouvelle recommandation en 2018. La situation en 2019 a été bien pire. Le chef de sa délégation n'ayant pas obtenu son visa pour participer au débat de fond de la Commission, la Russie considérant que cela constituait, de la part des Etats-Unis, un abus du statut de pays hôte, s'est opposée, lors de la première réunion de l'année le 14 février, à l'adoption de l'ordre du jour et a demandé que la session d'organisation soit repoussée.⁶¹ La question n'ayant pas été réglée, les travaux n'ont pas repris. On ne trouve donc, pour 2019, ni le rapport de la Commission, ni la traditionnelle résolution de l'Assemblée le concernant.

IV. 2. L'Assemblée générale.

Le désarmement nucléaire demeure sa grande priorité.

(41) Resté stable, en 2014 et 2015, le nombre des résolutions (R) et décisions (D) adoptées par l'Assemblée générale avait nettement augmenté en 2016. Il y avait 57 résolutions et 6 décisions en 2014, 55 et 6 en 2015 ; on en comptait respectivement 64 et 5 à la 71^{ème} session. En 2017, on assiste au mouvement inverse, avec 10 résolutions en moins (54 résolutions et 7 décisions), puis les chiffres remontent en 2018 (60 résolutions et 8 décisions) et 2019 (59 résolutions et 5 décisions). La répartition, très inégale, des résolutions et décisions, selon les thèmes du désarmement que traite la Première Commission, demeure, comme la nette priorité du désarmement nucléaire (19 résolutions et 2 décisions en 2019). La part de ce que, par imitation du vocabulaire financier, on peut appeler la « volatilité » des résolutions de l'Assemblée générale (nombre de résolutions non reprises d'une année sur l'autre, de résolutions plus anciennes reprises en 2017, et de résolutions nouvelles) est toujours élevée.

Le point d'orgue de la 71^{ème} session, en 2016, avait été, indubitablement, le vote de la résolution 71/258 décidant l'organisation, en 2017, d'une Conférence des Nations unies pour négocier un traité d'interdiction des armes nucléaires. Le grand moment de 2017 fut l'adoption de ce traité, le 7 juillet. L'Assemblée s'est évidemment félicitée de l'événement. Le considérant comme une « contribution essentielle au désarmement nucléaire », elle a invité tous les Etats à le signer et à le ratifier (notamment 72/31, également 72/39 § 22). Son ordre du jour concernant le désarmement nucléaire s'est enrichi d'un nouveau point intitulé « Traité sur l'interdiction des armes nucléaires » (73/48, 74/41).

La conclusion de ce traité ne marque pas l'arrêt du combat anti-nucléaire. L'objectif, très loin d'être atteint, reste l'élimination totale ou complète des armes nucléaires et un monde exempt de ces armes. A la 72^{ème} session, tous les grands thèmes classiques de l'Assemblée ont été repris – réduction du danger nucléaire (72/41), conséquences humanitaires... (72/30), agir dans l'unité ... (72/50), vers un monde exempt d'armes nucléaires... (72/39), impératifs éthiques... (72/37), suite donnée à l'avis de 1996... (72/58), désarmement nucléaire (72/38), convention sur l'interdiction de l'utilisation... (72/59).

La résolution 72/31 – faire avancer la négociation...- demandait que l'effort soit poursuivi après l'adoption du TIAN (§§ 6 et 10). Dans 72/38, l'Assemblée énonçait sa résolution de « parvenir à une convention globale sur l'interdiction de la mise au point, de l'essai, de la fabrication, du stockage, du prêt, du transfert, de l'emploi d'armes nucléaires et sur leur

⁶¹ A/CN.10/2019/PV.375.

destruction et d'adopter au plus tôt une telle convention internationale » (Pré, al 2). Dans 72/58, elle demandait à tous les Etats « d'engager des négociations multilatérales afin de parvenir sans tarder au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international strict et efficace, y compris dans le cadre du traité sur l'interdiction des armes nucléaires » (§ 2). La principale mesure en ce sens, à court terme, devait être le démarrage de négociations à la Conférence du désarmement « en vue de l'adoption de mesures efficaces de désarmement nucléaire, visant à parvenir à l'élimination complète des armes nucléaires, et notamment en vue de la mise au point d'une convention globale sur les armes nucléaires ». C'est ce que demandait l'Assemblée dans 72/512 § 4 et, pour faire le point sur les progrès accomplis, elle décidait de convoquer, du 14 au 16 mai 2018, une Conférence de haut niveau (72/251 § 5). Cette conférence a été reportée en avril 2018. L'Assemblée ne l'oublie pas, mais la date à laquelle elle se tiendra reste à fixer (73/40 § 5 et 74/54 § 5) et elle répète sa demande de négociation à la CD (73/40 § 4 et 74/54 § 4). La résolution faire avancer la négociation sur le désarmement nucléaire (72/31), n'a pas eu de suite en 2018 et 2019, mais toutes les autres grands thèmes précités, restent présents dans les résolutions adoptées en 2019 (voir les annexes 5 et 7).

De plus l'Assemblée a commencé à faire bouger les choses sur la vieille question de la dénucléarisation du Moyen-Orient, en décidant la convocation d'une Conférence à cet effet (73/546). Le succès, pour le moment très limité, du TIAN et leur attachement à la non-prolifération réduisent considérablement la marge de manœuvre des partisans du désarmement nucléaire, pour peser effectivement en ce sens. Cela laisse aux Etats dotés, très opposés entre eux, mais aussi unis contre l'accès de nouveaux Etats à l'arme nucléaire, le loisir d'imposer leur vision du désarmement nucléaire et de la prolifération.

Il est important de noter que la Première Commission elle-même, a été affectée par la question des visas refusés par les Etats Unis, notamment à la Russie, qui l'a empêchée de travailler normalement. Si la Première Commission a bien préparé le travail de l'Assemblée, le débat général n'en a pas moins été nettement écourté : il n'a commencé que le 10 octobre, avec la 3ème séance.

L'activité de l'Assemblée est examinée de manière plus approfondie, sous l'angle de la diplomatie et du « débat » du désarmement, dans les annexes 4, 5, 6 et 7.

IV. 3. Le Conseil de sécurité.

(42) 2017 avait confirmé que le Conseil de sécurité est devenu un acteur de premier rang dans la diplomatie du désarmement. Il est resté très présent, en 2018 et 2019, sur les dossiers de la Syrie (armes chimiques), de la Corée du Nord et de l'Iran, pour le nucléaire. Voir à cet égard les n° (3) Syrie, (4) Corée (5) Iran et, pour ce dernier, le fait marquant sur le « retrait » américain. Mais son rôle a commencé à décliner.

Au Conseil, le thème de la prolifération est, à la différence de ce que l'on a constaté pour l'Assemblée, non seulement présent mais dominant. Il y est abordé sous un angle particulier - celui de l'interdit, de la surveillance et de la coercition. Les Etats dotés qui - non seulement n'ont pas réalisé le désarmement nucléaire promis et très attendu, mais se sont lancés à nouveau dans la course aux armements -, imposent, en se servant de la Charte et des pouvoirs attribués au Conseil de sécurité, une exécution du TNP comme de la Convention d'interdiction des armes chimiques, qui va très au-delà des engagements pris par les Parties. Ni le TNP ni la Convention relatives aux armes chimiques n'ont créé un interdit. Il suffit de se

reporter aux textes, pour voir que Etats devenus parties conservent chaque fois (TNP art X et CAC art XVI) le droit de s'en retirer, « dans l'exercice de leur souveraineté nationale ». Dans le contexte où elle se trouvait, l'exercice par la Corée du Nord de son droit de retrait n'avait absolument rien d'excessif et il en irait de même pour l'Iran, s'il prétendait l'utiliser. Cette observation est pertinente dans une approche classique des relations internationales. Mais les Etats dotés sont parvenus, avec le soutien de la communauté internationale et notamment du courant anti-nucléaire, à transformer l'accès à l'arme nucléaire et l'emploi d'armes chimiques en véritables interdits, consacrés et sanctionnés par le Conseil de sécurité⁶². Comme on l'a déjà expliqué, face à cette captation par les Grands, particulièrement par les Etats-Unis, à leur profit, de la peur et des moyens de la sécurité collective, la majorité antinucléaire est démunie de réels moyens d'action. Elle appelle au désarmement nucléaire, sans résultat puisque la course aux armements, loin de ralentir, s'accélère. Se retirer collectivement du TNP ou de la CAC ouvrirait la voie à une prolifération plus vaste, dont les membres de la majorité antinucléaire ne veulent pas, et serait d'autre part en contradiction avec les engagements pris par nombre d'entre eux au titre des zones exemptes d'armes nucléaires. Cet ensemble de contraintes laisse peu de place aux très rares Etats que pourrait encore tenter l'aventure nucléaire, pour le moment au moins.

Il paraît peu probable, en effet, que l'obstacle constitué par le Conseil de sécurité reste longtemps aussi considérable. Sa force repose sur l'entente des Cinq et l'appui que leur apporte la majorité des autres Etats. Or l'un et l'autre faiblissent. L'entente des Cinq, quoique toujours affichée (voir n° 37), n'existe plus sur la Syrie, elle a nettement baissé sur la Corée du Nord et sur l'Iran. La légitimité des sanctions est en baisse, leur aggravation et leur renouvellement au Conseil de sécurité vont devenir de plus en plus difficiles, voire impossibles, à obtenir. L'action unilatérale, sans aval du Conseil de sécurité, se conçoit de moins en moins sans une coalition. Mais celle-ci devient de plus en plus difficile à constituer et à maintenir. Les alliances elles-mêmes, y compris les plus anciennes, connaissent des temps difficiles. Ce point est de première importance pour l'avenir de la prolifération dans la mesure où l'Alliance américaine a permis à nombre d'Etats, possédant une maîtrise suffisante pour leur permettre l'accès à l'arme nucléaire, d'y renoncer, se sachant couverts par la dissuasion des Etats Unis. La perte de crédibilité, le réaménagement voire la fin de l'alliance américaine, pourraient/ devraient ouvrir ici de nouveaux horizons. Joue dans le même sens, le barrage établi par Israël et les Etats-Unis face au projet de zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, la région du monde où la tentation de la prolifération est certainement la plus forte. Enfin, dans le cas de l'Iran, l'atteinte que représentent le « retrait » et la politique de sanctions des Etats-Unis, au droit d'accéder à l'énergie nucléaire, porte un coup de plus, à une politique de contre-prolifération, déjà très discréditée.

Dans ce nouveau contexte de discorde grandissante entre les Cinq, y compris, de plus en plus, entre Occidentaux, et d'opposition entre les Etats dotés et non dotés, la résolution 1540 (2004), qui intéresse la non-prolifération des armes de destruction massive à destination des acteurs non-étatiques, est la zone la plus consensuelle et le Conseil continue de suivre son application⁶³.

Il n'est pas inutile de remarquer que le soutien de l'Assemblée au Conseil de sécurité a évolué, à la baisse. En 2017, non seulement elle soutenait le Conseil sur la question de la Corée du Nord mais dans 72/50, au § 29, elle demandait aux Etats « d'appliquer

⁶² Cela a été fait sans cadre fixé préalablement. Le Président du Kazakhstan a proposé en janvier 2018, lors de la séance du Conseil de sécurité réuni au niveau des chefs d'Etats et de gouvernement de créer ce cadre. Il s'agirait « d'élaborer un projet de résolution spécial du Conseil de sécurité, qui définisse clairement les conséquences pour les pays qui enfreignent le Traité, y compris des sanctions et autres mesures coercitives » (S/PV.8160, 18 janvier 2018, p 5..

⁶³ V 8230^{ème} séance (2018) et 8487^{ème} séance (2019)

intégralement » ses résolutions 1540 (2004) et 2325 (2016). Cette exigence se retrouve au § 32 de la résolution 73/62 en 2018, mais la mention de 2325 (2016) a disparu. En 2019, l'Assemblée soutient toujours le Conseil sur la Corée du Nord, dans 74/63. Mais dans cette résolution, on ne retrouve plus le paragraphe mentionnant 1540 (2004). En outre, elle est beaucoup plus brève et a un titre différent - « Modes d'action conjoints et dialogue tourné vers l'avenir pour l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires » et non plus « Agir dans l'unité... », comme 72/50 et 73/62⁶⁴. Cela traduit une nette baisse de détermination. De son côté, le Mouvement des Non-alignés persiste : « Les États ont le droit inaliénable – auquel les politiques de non-prolifération ne doivent pas porter atteinte – d'acquérir, d'importer ou d'exporter des matières, de l'équipement ou des technologies nucléaires, ou d'y avoir accès, à des fins pacifiques. En outre, dans le contexte de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, aucune action du Conseil de sécurité ne doit porter atteinte à la Charte des Nations Unies, aux traités multilatéraux existants relatifs aux armes de destruction massive ou aux travaux des organisations internationales créées à cet égard, y compris l'Assemblée générale, où les vues de tous les États Membres doivent être prises en considération⁶⁵ ». Il est très clair que le soutien dont pourrait bénéficier une éventuelle aventure coercitive s'est réduit fortement.

IV. 4. L'intervention du Secrétaire général, le Programme de désarmement « Assurer notre avenir commun »

(43) Le nouveau Secrétaire général a bien perçu la détérioration de plus en plus nette des relations internationales et la dégradation croissante affectant le désarmement. C'est la raison d'être du document « Assurer notre avenir commun. Un programme de désarmement », qu'il a présenté, le 24 mai 2018, à dessein devant l'Université de Genève, représentante de la société civile. Ce long document présente du point de vue intellectuel, un intérêt indéniable. Il s'agit aussi, le Secrétaire général de la Conférence du Désarmement a insisté sur ce point, d'un document proposant des actions concrètes visant à créer un nouvel élan en faveur du désarmement et reliant ce dernier au développement durable. La Haute représentante pour les affaires du désarmement a signalé en octobre 2019 que ce plan, dont la mise en œuvre a été lancée en octobre 2018, a fait l'objet de l'engagement de 19 États et d'une organisation internationale⁶⁶. Cela est peu.

IV. 5. Vers la convocation d'une 4^{ème} session extraordinaire sur le désarmement. Vers une réforme du Mécanisme du désarmement ?

(44) Le Groupe de travail à composition non limitée sur la 4^{ème} SSOD, que l'Assemblée avait décidé de convoquer en 2010 (65/66), puis pour lequel elle avait prévu en 2015 (70/551) de tenir en 2016 une session d'organisation, s'est réuni en 2016 et 2017. Il est parvenu à adopter par consensus des recommandations sur les objectifs et l'ordre du jour de la future 4^{ème} SSOD. L'Assemblée s'en est félicitée, a fait sien son rapport et ses recommandations et

⁶⁴ Cette résolution a été comme les précédentes présentée par le Japon et portée par la même liste d'États et dans la liste des résolutions, affichée sur le site des Nations unies, elle reste d'ailleurs sous le titre « Agir dans l'unité... ».

⁶⁵ A/C.1/74/PV.3, p 8 à rapprocher de A/C.1/72/PV.14, p 23 (v. PSEI n° 12, 2019, n° 27).

⁶⁶ A/C.1/74/PV.3, p 4

a encouragé à « poursuivre les consultations sur les prochaines étapes menant » à la convocation de cette nouvelle session spéciale sur le désarmement (72/ 49). C'est ce qu'elle continue de faire, 2 ans après (74/56). La 4^{ème} SSOD n'est donc pas encore convoquée. A supposer qu'elle finisse par l'être, on voit mal, dans le contexte actuel, comment il serait possible de réformer le « mécanisme ». Le besoin de plus de désarmement et d'un mécanisme plus efficace est fortement ressenti. Mais aucun mécanisme ne donnera de résultat réel si le contexte reste défavorable comme cela est le cas. Le temps n'est plus au désarmement, il est devenu celui de la course aux armements. Ce que nous écrivions dans la précédente chronique reste pertinent :

« Alors que les positions deviennent de plus en plus discordantes et le désarmement conflictuel, le besoin de ne pas seulement s'affronter mais de se retrouver pour afficher un minimum de consensus, pourrait aboutir à la convocation de cette 4^{ème} session (ce qui n'est pas le cas). Mais, à supposer que ce soit le cas, on ne doit pas s'attendre à un document final tel que celui de 1978 et à un mécanisme transformé, devenu miraculeusement productif. Qu'il s'agisse de maîtrise des armements, de désarmement ou de mesures de confiance et de sécurité, rien ne se fera sans besoin ressenti et partagé. A partir de là, un accord peut être assez vite trouvé. Mais aucun mécanisme ne produira d'accord véritable qui ne soit pas voulu par les acteurs concernés. Le Mécanisme de 1978 a vu le jour dans un contexte favorable. Il a été productif pendant une période, depuis longtemps révolue. Le temps présent est davantage – la politique américaine le montre- celui de défaire que celui de faire des accords » (PSEI, n° 11, 2019 Désarmement 2017, n° 28).

IV. 6. Autres

(45) La CIJ. Son avis de 1996, reste très présent dans l'argumentation anti-nucléaire et fait toujours l'objet d'une résolution « Suite donnée... », de l'Assemblée (71/58, 72/58, 73/54 et 74/59). Mais le juge était, en 2017, en dehors de la diplomatie du désarmement. Il pourrait y revenir, à la suite de la requête introduite par l'Iran contre les Etats-Unis, le 16 juillet 2018. Cette requête est relative aux sanctions rétablies le 8 mai, après le retrait américain du Plan global d'action commun (accord nucléaire iranien). La Cour a indiqué des mesures conservatoires dans son ordonnance du 3 octobre 2018, ce qui appuie la position de l'Iran. L'affaire est pendante.

(46) Les sommets sur la sécurité nucléaire.

Depuis le dernier sommet, les 31 mars et 1^{er} avril 2016, le processus des SSN n'a pas eu de suite. Le dossier de la sécurité nucléaire a été repris principalement par l'AIEA, qui organisera en février 2020 une nouvelle conférence sur la sécurité nucléaire. Pour le terrorisme, le Conseil de sécurité reste très présent. Par ailleurs, le Groupe de contact sur la sécurité nucléaire, créé sur la base de la Déclaration commune sur les mesures à prendre pour renforcer la sécurité nucléaire mondiale, adoptée lors du sommet de 2016, prolongement de la « famille sherpa », veille. Y participent les 3 Etats dotés occidentaux, la Chine, Israël et l'Inde mais pas la Russie, absente du sommet de 2016. Ce groupe a pour tâche de faciliter la coopération et de maintenir l'engagement en faveur de la sécurité nucléaire (voir nscontactgroup.org). Veille également le Partenariat mondial contre la propagation des armes et du matériel de destruction massive (gpwmd.com/partners). En septembre 2018, le Centre de Vienne pour le désarmement et la non-prolifération (VCDNP) et *Nuclear Threat Initiative* (NTI) ont lancé un Indice de la sécurité nucléaire, évaluant les conditions de cette sécurité dans 176 pays (vcdnp.org et ntiindex.org).

(47) Le processus des **conférences sur l'impact humanitaire des armes nucléaires**, qui a largement participé à l'évolution conduisant au TIAN, n'a toujours pas connu de nouveau développement. Il reste présent dans les travaux de l'Assemblée via les références qu'y font certaines résolutions, en particulier 72/30, 73/47, 74/42. 2017 l'a célébré, avec l'attribution du prix Nobel de la paix à ICAN (*International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*), qui a joué dans ce processus un rôle important.

L'activité des **Groupes de fournisseurs** se maintient également, voir l'annexe 1.

V. La Diplomatie et le « débat » du désarmement.

(48) Après deux années, 2013 et 2014, où la part du « débat » fut importante (conférences d'Oslo et de Nayanit puis de Vienne), le retour de la dynamique anti-nucléaire dans le « Mécanisme », effectué en 2015, avait remis au premier plan la diplomatie. Le paysage des acteurs, redevenu plus classique en 2016, l'est resté ensuite. La substance de la diplomatie demeure également celle de l'affrontement, sur le nucléaire et au-delà. Cette indication, valable pour les crises et le Conseil de sécurité, l'est surtout à l'Assemblée générale, dont les travaux sont le principal objet des développements qui suivent. Le service d'information des Nations unies présentait la séance du 5 décembre 2018 ainsi : « l'Assemblée générale adopte les recommandations de sa Première Commission sous fond de polarisation croissante parmi les États Membres »⁶⁷. Un an plus tard, fin 2019, le ton dominant reste le même : « L'Assemblée générale adopte les recommandations de sa Première Commission, marquées par des dissensions et une polémique sur le non-octroi de visas »⁶⁸

V. 1. Les acteurs.

(49) Les grands acteurs du désarmement restent les Etats, individuellement ou en groupe, en premier lieu, dans l'affrontement sur le nucléaire, les Non-alignés et les Etats dotés. Les ONG et la société civile sont passés au second plan.

Les Non-alignés et les Etats dotés.

Au cours des années 2018 et 2019, ce sont nettement, les Etats dotés, individuellement, en particulier les Etats -Unis, et en groupe, avec le P Cinq qui ont eu la vedette. Le désarmement nucléaire, porté au premier plan par le TIAN en 2017, a nettement reculé en raison de l'évolution qu'a connue ce traité, et de la venue au premier plan des crises de Corée du Nord et d'Iran.

(50) Les **Cinq Etats dotés** restent, comme le montre leur Déclaration du 24 octobre 2018, très unis dans leur hostilité vis-à-vis du TIAN et face à l'offensive anti-nucléaire, qui se poursuit avec, toutefois, beaucoup moins de vigueur. L'analyse de leurs votes montre que non seulement la Russie mais aussi la Chine sont entrées dans le camp du « non »⁶⁹. Ils tiennent,

⁶⁷ AG/12099.

⁶⁸ AG/12227

⁶⁹ Les autres Etats possédant l'arme nucléaire les suivent, à des degrés très divers, le plus proche des Cinq étant nettement Israël (voir l'analyse des votes à l'annexe VI). L'Inde a précisé sa position devant la Première Commission : « L'Inde n'a pas participé à la conférence qui a abouti à l'adoption du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, ce traité ne crée donc aucune obligation pour l'Inde. Nous continuons d'être liés uniquement

justement parce que leurs divisions sont de plus en plus grandes et évidentes, à afficher leur coopération, ce qui fait du P Cinq un véritable acteur dans la diplomatie du désarmement. C'est ce que montrent bien le résumé de leur Conférence de janvier 2019 fait par la Chine (CD/2156) et le compte rendu du Royaume Uni du 10 octobre 2019, à la Première Commission⁷⁰.

Mais les Cinq sont par ailleurs divisés ou divergent nettement sur plusieurs points importants, qu'il s'agisse des crises (Syrie, Iran, Corée du Nord) ou de questions de désarmement, comme l'espace notamment. Entre les 3 Occidentaux et la Russie, l'édifice du désarmement bâti en Europe (FCE, FNI) est défait et la poursuite de la maîtrise des armements avec les Etats-Unis, en question.. La divergence américaine à propos de l'accord nucléaire iranien a par ailleurs nettement divisé les 3 Occidentaux, les Américains et les Européens et l'UE, et les sanctions secondaires ont fortement accusé cette divergence, la transformant en rupture.

Du côté occidental, les Etats Unis de D Trump sont en vedette car très engagés dans les crises. Les deux autres Etats dotés sont nettement en retrait, bien qu'actifs dans ces mêmes crises et se différenciant à propos de l'Iran. Il est assez surprenant, dans ces conditions, de voir Moscou accuser les Européens de suivisme ; « nos collègues européens, qui autrefois proclamaient haut et fort leurs principes traditionnels en ce qui concerne les relations internationales, ont essentiellement renoncé à leur souveraineté par lâcheté et ne font que s'asseoir, la queue entre les jambes, n'osant pas contredire les instructions de Bruxelles et de Washington même dans le domaines où elles sont totalement contraires à leurs intérêts de sécurité nationale »⁷¹. L'analyse du dossier iranien (v. notre fait marquant) montre que cette opinion ne traduit pas la réalité, mais il est vrai que l'image donnée par les médias et le sentiment public sont bien ceux d'Européens impuissants face au « retrait » des Etats Unis et n'osant pas faire front. On note cependant que, sur le désarmement nucléaire, l'unité occidentale reste élevée et, même, se renforce (voir l'annexe 6).

La guerre des images fait rage entre Washington et Moscou. On a cité, à cet égard la position des Etats Unis (voir le n° 37). Moscou n'est pas en reste, qui se targue de bénéficier, pour ses « initiatives constructives » du « soutien de la grande majorité des Etats membres de l'ONU »⁷². Le détail des votes ne confirme pas complètement cette thèse. Il reste que l'image des Etats Unis s'est nettement dégradée. Cela se voit bien dans le discours des Non-alignés, au cours du débat général à la Première Commission, qui met plusieurs fois en cause Washington⁷³. Il semble que les Etats-Unis se préoccupent peu de cette situation. La Chine, qu'ils perçoivent comme leur rival principal, est au contraire très soucieuse de son image, qu'elle cultive par des gestes, comme à propos du traité sur le commerce des armes, où elle va marquer sa différence et, généralement, en se situant le moins possible dans le « non ».

Dans ce contexte de crise du désarmement et de tensions grandissantes entre les grandes puissances, la marge de manœuvre des autres acteurs est affectée. Les Grands tiennent à montrer qu'ils ont des « amis ». Il est intéressant, par exemple de voir la Russie présenter une déclaration commune de la Communauté d'États indépendants (CEI), à l'ordinaire bien peu

aux traités auxquels l'Inde a donné son consentement souverain. Nous sommes toutefois disposés à travailler avec ses signataires au sein des instances de désarmement afin de réduire le rôle et l'utilité sur le plan militaire des armes nucléaires, d'interdire leur utilisation en toute circonstance et de les éliminer au niveau mondial, sous contrôle international. Par ailleurs, sans préjuger de la priorité que nous accordons au désarmement nucléaire, nous sommes prêts à appuyer l'ouverture de négociations au sein de la Conférence sur un traité interdisant la production de matières fissiles sur la base du mandat énoncé dans le document CD/1299) » (A/C.1/72/PV.7, p 4).

⁷⁰ A/C.1/74/PV.10, pp 27-29.

⁷¹ A/C.1/74/PV. 4, p 15.

⁷² A/C.1/74/PV. 4, p 15

⁷³ A/C.1/74/PV. 3, pp 7-9.

visible dans les relations internationales, sur de nouvelles mesures pratiques pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace⁷⁴.

L'affrontement sur la question du désarmement nucléaire, quoique moins dominant, reste très présent, dans tout le mécanisme et les acteurs continuent de s'ordonner par rapport à lui. A cet égard, il est important de souligner que, pour le moment au moins, les Cinq et leurs proches restent unis sur l'attitude à l'égard du TIAN. Ceci est particulièrement net s'agissant des Occidentaux, avec le cas particulier des « Neutres/Non alignés » de l'UE/PSDC (voir sur ce point l'annexe 6.)

(51) Les *Non-alignés* demeurent très en faveur du désarmement nucléaire, avec un discours très critique à l'égard des Etats dotés et un engagement fort pour la poursuite de la dynamique favorable à l'élimination complète des armes nucléaires. Cela se constate dans leurs prises de position à la CD, à la Commission du désarmement et à la Première Commission. Etant donné leur nombre, ils détiennent toujours la clef de l'orientation des débats et des majorités et leur poids dans les travaux de l'Assemblée générale reste le plus lourd. Tantôt, c'est le mouvement lui-même qui agit, tantôt un groupe de pays non alignés (voir le tableau 12 à l'annexe 6). Outre l'Indonésie, qui exprime la position du mouvement, d'autres membres ont été très présents dans la diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale en 2019, particulièrement l'Egypte.

Il leur arrive toujours, même si cela reste marginal, de prendre position contre l'un d'entre eux (74/509 et le Pakistan). Ils sont toujours, en tant que groupe, à l'origine de 3 résolutions (74/25, 54 et 55). 74/54 se situe dans le prolongement de 72/251. On sait que la menace de réunir une nouvelle conférence en 2018 dans la perspective la convention globale sur le désarmement nucléaire, à laquelle les Etats dotés sont très hostiles, ne s'est pas réalisée. Mais cette résolution la maintient et la majorité qui l'a votée après avoir baissé, en 2017, est revenue à son niveau ordinaire en 2018 et 2019.

Comme d'habitude, d'autres résolutions ont été portées par des pays appartenant au groupe : l'Iran (74/36), la Birmanie (74/45), l'Inde (74/44 et 68), la Malaisie (74/59), l'Afrique du Sud (74/47). L'Iran et la Syrie prennent soin de s'afficher avec le mouvement.

(52) Parmi les **apôtres du désarmement nucléaire**, hors du groupe des Non-alignés, l'Autriche se distingue toujours. Elle est à l'origine des résolutions 74/41 et 42 qui prolongent 72/30 et 72/31. Elle est au nombre des pays qui ont porté le TIAN et le seul des Etats européens à l'avoir ratifié. En décalage avec les autres membres de l'UE, elle continue de porter ce traité « extrêmement novateur en matière de désarmement nucléaire et (qui) constitue une étape majeure, essentielle vers l'instauration d'un monde exempt d'armes nucléaires (A/C.1/72/PV 3, p 17).

Les trois groupes militants sur le nucléaire, la *Coalition pour un nouvel ordre du jour*, le *Groupe pour la levée de l'état d'alerte*, l'*Initiative pour la non-prolifération et le désarmement*, continuent de participer aux débats de la Première Commission. La position de la *Coalition pour un nouvel ordre du jour* est assez proche de celle des Non-alignés : « Il est fondamental de garder à l'esprit que le TNP a été adopté et prolongé indéfiniment, sur la base d'un grand compromis. Les États dotés de l'arme nucléaire se sont engagés juridiquement à poursuivre le désarmement nucléaire et à le réaliser, et en retour, les États non dotés de l'arme nucléaire se sont engagés juridiquement à ne pas mettre au point de telles armes. La présomption de la possession indéfinie d'armes nucléaires est contraire à l'objet et au but du TNP ». Cette affirmation de 2017 (A/C.1/72/PV.2, p 22) a été reprise en 2019 (A/C.1/74/PV. 3, p 15). Les Etats dotés engagés dans une nouvelle course aux armements et obnubilés par la

⁷⁴ A/C.1/74/PV.18, pp 11-12.

nécessaire modernisation de leur arsenal ne devraient pas ignorer cette remarque. Elle est très pertinente parce qu'elle rappelle ce qui est au cœur du TNP et de la non-prolifération et surtout attire l'attention sur le fait qu'il existe un risque élevé que les Etats non dotés, dont une partie au moins avait la capacité de se doter de la bombe et y a renoncé, pourraient en venir à penser que le TNP représente *in fine* une sorte de « grande berne ». Partant de là certains – on pense au Japon, à l'Egypte ou au Brésil – pourraient, à leur tour, choisir la dissuasion. Si tel était le cas, les Cinq seraient débordés et le régime de la non-prolifération ne résisterait pas.

(53) Les **BRICS** continuent, en tant que groupe, à rester absents de la diplomatie du désarmement. La diversité de leurs situations - certains possèdent l'arme nucléaires, deux étant des Etats dotés, les autres non – l'explique. Ils sont en revanche présents et actifs, voire très actifs, à titre individuel et se regroupent, on l'a vu, à deux ou davantage. L'association Chine Russie se renforce (74/29, 32, 33, 34, 67). Les BRICS font partie à la fois des puissances établies et des puissances montantes.

Parmi les **groupes d'Etats régionaux** habitués du « Mécanisme » (Etats arabes, d'Afrique etc...), c'est encore celui des Etats arabes, qui s'est le plus manifesté, toujours à l'appui du projet de zone exempte d'armes nucléaires et de destruction massive au Moyen-Orient, avec deux résolutions portées par l'Egypte (74/30 et 75). Ce groupe fait porter la responsabilité de l'échec aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et au Canada qui ont, en 2015, au moment de la Conférence d'examen du TNP, « brisé le consensus international » (A/C.1/72/PV.2, p 18). C'est la Nouvelle -Zélande qui a porté la résolution sur l'hémisphère et ses zones adjacentes exempts d'armes nucléaires (74/48). Parmi les Européens, le groupe des 5 Etats nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) s'est manifesté plusieurs fois.

(54) **Les Organisations de désarmement** ont une place de choix dans les travaux du Mécanisme.

A la différence de l'OPANAL, l'AIEA, l'OIAC et l'OTICEN ne se sont pas exprimées en 2019, à la Première Commission, comme ce fut le cas en 2017, mais elles restent très présentes, notamment dans le cadre des crises.

Pour les **organisations régionales**, on retrouve les habitués (ASEAN, CARICOM ...) et bien évidemment l'UE. L'OTAN ne s'est toujours pas manifesté à la Première Commission⁷⁵, l'OTSC ne l'a pas fait en 2019, mais on y a vu la Communauté des Etats indépendants (CEI, v. n° 50).

L'UE est toujours, avec ses Etats membres, un participant très actif dans la diplomatie du désarmement, en 2018 et 2019 comme avant, aussi bien à l'Assemblée générale et à la Première Commission, qu'à la Conférence du désarmement, au Conseil de sécurité et dans les principales autres enceintes du désarmement (v. not. *Annual progress report on the implementation of the European Union strategy against the proliferation of weapons of mass destruction (2018)*). Elle s'intéresse à tous les aspects du désarmement, en particulier outre les armes de destruction massive, les armes conventionnelles, les exportations d'armements et la sécurité de l'espace. Si, le plus souvent, les positions de ses membres sont communes, elle doit toujours compter, en matière nucléaire, avec des divergences importantes chez les Neutres/Non-alignés.

⁷⁵ L'OTAN est beaucoup moins présente que l'UE dans la diplomatie générale du désarmement. Mais elle reste une instance importante de consultation et de décision pour ses membres, notamment mais pas exclusivement sur les questions européennes (FCE, Ciel ouvert, FNI notamment).. Le Sommet de Bruxelles, en juillet 2018 a notamment réaffirmé l'attachement des alliés au TNP et au traité FNI, tout en appelant la Russie, objet de leurs préoccupations à y répondre et à engager le dialogue à cet égard avec les Etats-Unis.

On peut noter à la Première Commission en 2019, plusieurs déclarations faites au nom de groupes d'États Ad hoc : la France pour les États participants au Partenariat international contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques (A/C.1/74/PV. 13, p 21) ; les Pays Bas, au nom d'un groupe de 29 pays (Allemagne, Australie, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, République de Corée, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, et les Pays-Bas) travaillant à obtenir, pour l'avenir du TNP, en 2020 et au-delà, un résultat satisfaisant grâce à des « mesures pragmatiques et inclusives » (A/C.1/74/PV.11, p 17) ; le Royaume uni, pour 31 pays, dont la France, au sujet de la sécurité et de la viabilité des activités spatiales (A/C.1/74/PV.20, pp 11-13).

Les représentants de la « machinerie » du désarmement sont également très présents dans les travaux, le Haut représentant pour les affaires du désarmement, le Secrétaire général de la CD, l'UNIDIR, le Conseil consultatif pour les questions de désarmement, etc... En 2019, on peut noter une présence importante, via leurs présidents, des groupes d'experts (vérification du désarmement nucléaire, registre des armes classiques, prévention de la course aux armements dans l'espace et les 2 groupes constitués au sujet de la cybersécurité). La France, présidente de la Convention sur les armes biologiques, a par ailleurs, pris la parole au nom des Présidents des Conventions de désarmement - Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, Convention sur l'interdiction de certaines armes classiques, Convention sur les armes à sous-munitions, pour souligner la gravité des difficultés financières affectant les conventions de désarmement et qui entravent le bon fonctionnement de la machinerie du désarmement (A/C.1/74/PV. 19, p 24).

(55) La place de la **société civile et des ONG** n'est plus ce qu'elle était au moment des conférences sur l'impact humanitaire.

Sauf le cas particulier des conventions associant le désarmement et les considérations humanitaires, elles n'accèdent pratiquement pas à la diplomatie et au processus producteur des normes. Leur place demeure relativement marginale, dans le Mécanisme. Cela est toujours confirmé à la Première Commission. Les ONG se sont exprimées dans un cadre informel, le 18 octobre 2019. Le PV de séance correspondant, ne donne pas leurs interventions. Il faut, pour les avoir et savoir quelles ONG ont participé, se reporter aux informations données *Reaching Critical Will*.

On retrouve, notamment, en 2019 : [Campaign to Stop Killer Robots](#), [Cluster Munition Coalition](#), [Control Arms Coalition](#), [Human Rights Watch](#), [International Action Network on Small Arms](#), [International Campaign to Abolish Nuclear Weapons \(ICAN\)](#), [International Campaign to Ban Landmines](#), [International Network on Explosive Weapons](#) et *Women's International League for Peace and Freedom*..

Ont également participé au débat conjoint des Première et Quatrième Commissions consacré aux risques éventuels pour la sécurité et la viabilité des activités spatiales - leurs déclarations ont été reproduites dans le PV de la 20^{ème} séance - *l'Observer Research Foundation* et la *Secure World Foundation*. Comme d'habitude, le CICR est un cas à part. Il fait partie des acteurs bien établis du désarmement et son intervention est reproduite au PV de la 10^{ème} séance (A/C.1/74/PV.10, pp 6), avec celles du Saint Siège et de la Palestine.

A la Conférence du désarmement, il n'y a pas eu en 2017 et ensuite, de nouveau forum informel, comme ce fut le cas, en 2015 et 2016. La « coopération formalisée plus transparente et plus constructive entre la Conférence du désarmement, la société civile et d'autres parties prenantes », à laquelle le Secrétaire général de la Conférence se disait très favorable

(A/C.1/72/PV.10, p7), se fait attendre. Le Secrétaire général signalait, en mars, sa volonté d'organiser un quatrième Forum (CD.PV. 1496, p 20) mais le rapport annuel n'en fait pas état (CD/2179).

(56) Les acteurs négatifs, les cibles du désarmement.

Les Etats-Unis ont en 2018 et 2019, de plus en plus, le profil de l'acteur négatif, ou peut presque dire qu'ils s'installent dans la posture de l'acteur négatif, celui qui mène la course aux armements, fait obstacle et nuit - dans leur cas en le déconstruisant -, au désarmement. A cet égard, leur « retrait » solitaire de l'accord nucléaire iranien joue un rôle essentiel.

La Corée du Nord et la Syrie restent des cibles des Etats Unis et des Occidentaux et, encore, de la communauté internationale. Mais les deux dossiers ont évolué. Pour la Corée en raison de l'accès à l'arme nucléaire et des avancées diplomatiques réalisées, surtout en 2018. Pour la Syrie, à cause de l'engagement russe et de l'évolution de la situation sur le terrain. Les 2 cibles sont devenues beaucoup difficiles à frapper militairement et la pression exercée sur elles commence à se réduire (v. les n° s 3 et 4). Les terroristes sont moins présents dans les préoccupations exprimées dans le mécanisme. L'Iran est redevenu une cible, on peut même dire « la » cible, pour Washington mais, cette vue n'étant pas partagée par les autres parties à l'accord de 2015 et le reste de la communauté internationale - deuxième cible des Etats-Unis via leurs « sanctions secondaires »-, Téhéran constitue pour le moment un cas très particulier (v. dans ce numéro de PSEI notre fait marquant : Les deux cibles du « retrait » américain de l'accord nucléaire iranien. Pourquoi l'accord n'est toujours pas mort, début 2020).

La crise d'Ukraine n'a pas connu d'évolution positive, les sanctions demeurent et les relations entre l'OTAN et la Russie, qui est, en ce cas, la cible, ont continué de se détériorer. Kiev n'a jamais manqué une occasion de dénoncer la Russie, provoquant chaque fois une riposte de Moscou, que ce soit à la CD, à la Première Commission ou à la Commission du désarmement. Cette affaire fragilise Moscou et crée dans ses relations avec les pays européens, un obstacle difficile à surmonter. Mais la Russie n'est pas devenue une cible, aux Nations unies, dans le cadre du désarmement ou de la sécurité collective⁷⁶.

(57) Les groupes de fournisseurs, les organisations de désarmement, les conférences d'examen et les réunions des Etats parties aux traités de désarmement sont devenus des acteurs importants du désarmement, en même temps que des forums, des lieux de diplomatie, pour les acteurs primaires. Leurs activités sont présentées dans les annexes 1 et 2.

V. 2. La substance de la diplomatie.

(58) Elle est de moins en moins consensuelle et coopérative, en dehors (relations entre les grandes puissances, Europe...) comme au dedans des Nations-unies. L'affrontement est de plus en plus largement dominant. On est bien entré, dans la troisième phase de la crise du désarmement, que nous annonçons dans le n° 5 de PSEI, en 2016.

Evoquant la crise du désarmement, en cours depuis 20 ans nous écrivions alors : « La crise du désarmement s'est développée en 3 grandes phases, chacune constituant une aggravation par rapport à la précédente. La première a été marquée par l'arrêt des progrès du désarmement négocié, à partir du milieu des années 1990. On est entré dans une seconde phase avec le retrait des Etats-Unis du traité sur les anti-missiles (2002). A partir de ce moment-là, à l'absence de nouvel accord – les conventions associant désarmement et considérations

⁷⁶ Comme le montrent les chiffres des votes à l'Assemblée, en décembre 2019, sur la résolution pertinente 74/17 (63 voix pour, 19 contre et 66 abstentions).

humanitaires constituant un cas particulier – s’ajoute l’érosion des accords déjà conclus, notamment le traité FCE. Malgré cela, les relations entre les principales puissances restaient de type coopératif. C’est cette dimension, qui est affectée par les crises ukrainienne et syrienne. Cela marque probablement le début d’une troisième phase de la crise où vont s’ajouter l’incapacité de négocier et de conclure de nouveaux accords significatifs, c’est à dire impliquant les puissances, l’érosion et la fin d’accords importants de désarmement et le retour à une diplomatie dominée par l’affrontement ». Nous y sommes. Le refus persistant du TIAN, confirme le premier volet, l’incapacité de conclure de nouveaux accords significatifs. La fin du traité FNI et le sort de l’accord nucléaire iranien, illustrent le second et les oppositions entre Etats dotés, de plus en plus vives, le troisième. La question se pose désormais de savoir si ne va pas suivre une quatrième phase, où la discorde entre les grands pourrait conduire à la fin de tout accord entre les Etats-Unis et la Russie et/ou à la perte de contrôle sur la prolifération.

Le refus du TIAN maintenu en 2018 et 2019 et un avenir compromis. Le front des Etats dotés reste uni à cet égard, et leur détermination se maintient. Le TIAN a peu progressé vers l’entrée en vigueur, première étape importante quoique non décisive de son accomplissement, après sa conclusion.

Le refus des Cinq était connu et pris en compte dans la manœuvre de la conclusion du traité. Mais il s’avère plus déterminé que, probablement, on ne l’avait prévu et surtout la relance des programmes d’armement nucléaire, l’évolution de la Corée du Nord et la dégradation des relations entre les Etats dotés font que la perspective d’un monde exempt d’armes nucléaires, est devenue de plus en plus lointaine, quasi irréelle.

La poursuite de l’offensive anti-nucléaire, avec moins de dynamisme.

Malgré ce net refus, l’offensive pour l’élimination complète des armes nucléaires se poursuit. Le mouvement vient de loin, il a une force acquise considérable et il ne peut s’interrompre, malgré la réalité contraire, ou s’adapter que très progressivement.

Le dispositif imposant des résolutions destinées à promouvoir le désarmement nucléaire se maintient donc, la dynamique qui le porte est simplement un peu plus faible. Cela se voit dans les votes où, sur tous les thèmes du dispositif, à l’exception de « conséquences humanitaires », les votes « pour » tendent à baisser, tandis que le vote « contre » se renforce (voir le tableau 7 à l’annexe 5). Il y a donc un décalage grandissant entre le réel (les armes nucléaires, la dissuasion, la course aux armements) et le possible – dont le désarmement nucléaire exigé par la majorité n’en fait pas partie.

L’affrontement grandissant entre les Etats dotés.

A l’affrontement classique sur le désarmement nucléaire, s’ajoute de plus en plus, dans la diplomatie à l’Assemblée générale, l’opposition entre deux ensembles : le plus nombreux est celui formé par les Etats-Unis/ Occidentaux ; le second, nettement plus faible numériquement est composé du couple Russie/Chine et de leurs amis. Cette opposition se marque spécialement sur l’espace. On trouve sur ce thème 4 résolutions où le couple Russie /Chine et leurs proches sont à l’offensive contre les Etats Unis isolés (74/32, 67) ou entourés par quelques proches (74/34) ou par des Etats occidentaux plus nombreux (74/33). Le Russie et la Chine sont aussi à l’offensive sur le progrès de l’informatique des télécommunications (74/29). Les Etats-Unis et les Occidentaux sont de leur côté à l’offensive sur 74/28, pour contrer 74/29, ainsi que sur 74/40 et 50, soit moins souvent mais on ne doit pas oublier que ce sont les Etats Unis qui sont en pointe dans les crises, abordées au Conseil de sécurité et la terminaison des accords. Le point nouveau important est évidemment le désaccord entre Washington, les deux Etats dotés européen et l’ensemble des membres de l’UE sur l’accord

nucléaire iranien (voir n°2 et Les deux cibles du « retrait » américain de l'accord nucléaire iranien. Pourquoi l'accord n'est toujours pas mort, début 2020).

La part de consensus se réduit de plus en plus : le nombre des résolutions votées est nettement supérieur à celui de celles qui sont adoptées sans vote (35 résolutions, dont 28 avec au moins un vote contre, contre 21). L'adoption sans vote concerne des questions mineures ou des textes qui laissent de côté les points de désaccord.

Les perspectives inquiétantes, évoquées dans PSEI n° 11, à la suite de l'analyse de l'année 2017 ne sont donc aucunement dissipées. Elles sont, au contraire, nettement aggravées sur l'avenir du TNP et au-delà.

S'agissant du TNP et de la prolifération, la capacité de contrôle construite par les Cinq, dépend de leur entente. Le jeu du veto l'affecte immédiatement, tout comme le non-respect de cette faculté d'empêcher, établie par la Charte⁷⁷. Or le « retrait » américain de 2018 est à cet égard une transgression. De plus les Cinq s'avèrent ici doublement divisés, sur la ligne est-ouest et à l'intérieur de l'ouest. En outre les crises démontrent l'échec à contenir la prolifération : la Corée du nord a passé la ligne malgré tout et l'Iran tient bon malgré les sanctions secondaires. Le pouvoir de dissuasion des Etats dotés vis-à-vis des Etats tendant à s'affranchir du TNP ou des autres régimes relatifs aux armes de destruction massive, continue de diminuer et la perspective d'une coercition efficace s'éloigne à mesure que les Etats dotés perdent le soutien de la majorité de la communauté internationale.

En même temps que la position des Cinq s'affaiblit, les handicaps affectant les autres Etats nucléaires (ENDAN), Israël, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord, continuent de diminuer. Ces Etats ne sont pas reconnus juridiquement comme dotés mais le sont *de facto*, au moins pour les 3 premiers, comme puissances nucléaires. S'ils ne sont pas dans le TNP, celui-ci ne peut les ignorer. Qui peut croire que ces Etats renonceront aux armes nucléaires, si les Cinq ne le font pas aussi ? Le dossier de la prolifération/non-prolifération, ne cesse de gagner en complexité. Comment le TNP pourra-t-il demeurer si, non contents de ne pas désarmer, les Etats dotés ajoutent à la modernisation, la destruction des accords existants. Faire entrer dans le traité comme Etats non dotés les autres puissances nucléaires, à la limite concevable si on s'engage fermement sur la voie du désarmement, est totalement irréaliste dans le contexte actuel. Et on voit mal, les Etats dotés étant perçus comme ne respectant pas un engagement fondamental du TNP, de quel compromis la majorité pourrait se satisfaire. La déclaration faite par les Pays-Bas au nom du Groupe des 29, montre que l'on ne perd pas espoir, mais on ne doit pas oublier que ce groupe est composé de pays occidentaux ; on est donc très loin du résultat espéré. Le TNP est en danger et la crise syrienne montre que la situation se détériore aussi à la CAC. Après la patrimoine européen et bilatéral (Etats-Unis/URSS Russie) c'est le patrimoine de la communauté internationale dans son ensemble qui est maintenant en danger.

VI. Le désarmement et le contexte de sécurité internationale.

(59) Comme les efforts de règlement pacifique, de maintien de la paix et de la sécurité collective, la diplomatie et le « débat » du désarmement peuvent et doivent être rapportés au contexte de sécurité actuel. Sont-ils en phase, bien adaptés, c'est à dire efficaces ? Depuis la première parution de cette chronique, nous soulignons l'existence d'un décalage, insistant sur le fait que le désarmement actuel., diplomatie et « débat », n'est pas adapté aux principaux

⁷⁷ La Charte va d'ailleurs au-delà du « droit de veto », évolution coutumière, qui constitue une déformation de l'action collective. Pour agir, le Conseil de sécurité doit, selon la Charte, recueillir « un vote affirmatif de 9 de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents » (art 27, § 3).

éléments d'insécurité - rivalités entre puissances, dynamique des armements et conflits. De ce fait, au-delà des apparences de l'audace que donne le discours antinucléaire, ils traduisent une vaste indifférence à l'égard de la plupart des grands enjeux actuels de la sécurité. La communauté internationale, pourtant responsable de la sécurité collective, laisse une liberté trop considérable aux puissances.

Le contexte de sécurité/ insécurité internationale élément du temps long est caractérisé, depuis la fin de la guerre froide, par la redistribution de la puissance, entre les puissances installées et avec les puissances émergentes. Cela se traduit par des dépenses militaires très importantes, une course aux armements intense, des situations instables et conflictuelles (mer de Chine) et un niveau relativement élevé de violence (Moyen-Orient, Sahel notamment). L'évolution récente la plus notable de ce contexte est l'affrontement grandissant entre les Etats dotés. Le contexte est donc de moins en moins favorable à un progrès du désarmement susceptible d'affecter les puissances établies et les puissances montantes. Il s'agit plutôt d'un contexte d'accentuation de la crise dans la « machinerie » et de déconstruction du désarmement.

Face à cela, la diplomatie et le « débat » du désarmement restent comme immuables. L'Assemblée générale, où la « voix » de la communauté internationale pourrait/ devrait s'exprimer, pour tenter de contenir ou d'infléchir le cours des choses, ignore la fin du traité FNI, le devenir de START et celui de l'accord nucléaire iranien. Il n'y a eu, sur ces questions, aucun projet de résolution. Pourtant s'il est vrai que le désarmement est l'affaire de tous et relève par nature du multilatéral, il est illogique de laisser s'éteindre des accords régionaux ou bilatéraux qui intéressent la sécurité générale et de ne pas tenter de contraindre les initiatives unilatérales excessivement perturbatrices.

La majorité préfère poursuivre un discours, dont la possibilité qu'il donne un résultat conforme à ses attentes, est de plus en plus faible. Le contexte concorde moins que jamais avec le projet du désarmement nucléaire au nom de l'éthique et de considérations humanitaires et met au premier rang les considérations d'équilibres stratégiques et les facteurs les affectant : les dépenses militaires, la R&D et le développement d'armes nouvelles, l'évolution des moyens et des déséquilibres de puissance, les alliances, bases et facilités militaires, les capacités de projection de puissance... Ici aussi, il est facile de constater, en considérant la liste des résolutions de l'Assemblée (annexe 4) et les rapports de la Conférence et de la Commission du désarmement que ces questions, pour l'essentiel, ne font pas partie de la diplomatie et du débat du désarmement dans le mécanisme.

Rien, dans le dossier du désarmement en 2018 et 2019, comme c'était déjà le cas en 2017, n'affecte de manière notable le besoin de liberté et ne réduit la capacité d'action et de réaction des puissances, établies ou en voie d'affirmation. Le coup de force qu'a représenté la conclusion du TIAN, résultat de l'exacerbation de la passion antinucléaire, trop longtemps frustrée, a conduit les grands à présenter face à lui, un front de refus, qui reste uni. La question posée n'est plus celle du désarmement nucléaire, telle que la conçoit le courant anti-nucléaire, mais celle de savoir comment, dans ce contexte nouveau, où le désarmement nucléaire est sorti du champ des possible, on parviendra : d'abord, à contenir la prolifération et, ensuite, à limiter les développements de la course aux armements, nucléaires et autres, entre les principales puissances. Malheureusement, l'énergie favorable au désarmement est concentrée sur l'obsession du désarmement nucléaire, où elle ne peut donner de résultat véritable. Elle ne se dirige toujours pas là où elle pourrait, peut-être, donner de meilleurs résultats et, en tout cas, ouvrir un nouveau champ à la diplomatie. Cette focalisation sur l'interdiction et l'élimination des armes nucléaires, cette exigence de mesures actuellement « non négociables » et que leurs partisans ne peuvent imposer, écarte la possibilité d'ouvrir

des négociations plus modestes sur le niveau d'alerte, l'approche progressive ou encore la vérification, qui pourraient sans doute améliorer la stabilité stratégique et, peut-être, encadrer la modernisation des arsenaux nucléaires en cours.

Des points très classiques comme les alliances, les bases, les facilités militaires et les capacités de projection restent toujours en dehors du champ d'examen. La manière dont est traitée la question des dépenses militaires – dans le cadre du point d'ordre du jour « Information objective sur les questions militaires, y compris la transparence des dépenses militaires » - toujours inchangée, il ne saurait être question de limitation, résume bien cette timidité. Il vaudrait probablement mieux dire ce souci commun de ne pas toucher à l'essentiel.

On a commencé, en revanche, nous l'avons signalé, dans PSEI n° 11, à se préoccuper, des nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC), des systèmes d'armes létaux autonomes (SALA), des cyber attaques, des biotechnologies, des drones, dans un contexte d'instabilité géopolitique croissante et de conflits régionaux aggravés. Le Haut représentant du désarmement énonçait à leur propos, en 2017, une liste de questions pertinentes : « Dans la perspective de nos travaux, je voudrais poser les questions suivantes aux États Membres. Premièrement, avons-nous une compréhension suffisamment claire des incidences de ces nouvelles armes, notamment de leurs effets conjugués et de la manière dont elles peuvent être utilisées ? Deuxièmement, quelle doit être la portée de la gouvernance ou de la réglementation nécessaire pour éviter qu'elles ne deviennent des éléments déstabilisateurs et ne soient utilisées à des fins non prévues ou en violation du droit international ? Troisièmement, dans ce contexte, le système actuel est-il adapté, ou devons-nous envisager de mettre en place des initiatives et des instruments nouveaux ? Quelles nouvelles mesures pouvons-nous mettre au point pour renforcer la confiance et la transparence ? Utilisons-nous à bon escient tous les instruments à notre disposition ? Quatrièmement, comment est-il possible de réglementer ces technologies sans étouffer l'innovation ou inhiber les transferts de technologies qui pourraient contribuer au développement durable ? Cinquièmement, quelles possibilités ces technologies présentent-elles pour nos travaux ? Les avantages de la vérification sont évidents, mais il y en a d'autres, notamment une détection plus efficace de l'utilisation d'armes de destruction massive et la capacité de marquer et tracer les armes classiques. Enfin, agissons-nous assez rapidement, et le faisons-nous d'une manière qui permet d'aborder les problèmes de façon à la fois stratégique et globale ? »⁷⁸. Force est de constater, que la part que ces questions a dans la diplomatie actuelle du désarmement, reste encore marginale.

Jusqu'à présent, ce décalage entre les besoins de sécurité d'un côté et la diplomatie et le « débat » du désarmement, de l'autre a bénéficié aux grandes puissances, qui ont géré à leur guise le désarmement. Cela était pleinement exact du temps de la guerre froide. Par la suite le « Mécanisme » et la « Machinerie » du désarmement ont pris une densité plus grande mais la crise les a gagnés et leur place se réduit. Mais cette réduction, risque de ne pas bénéficier cette fois aux grandes puissances, dont la capacité de tenir le contexte de sécurité internationale, s'est considérablement amoindrie.

⁷⁸ A/C.1/72/PV.10, pp 3- 4.