



HAL
open science

**La Xe Conférence des États parties au TNP de 2022.
Un autre rendez-vous manqué pour le régime de
non-prolifération**

Abdelwahab Biad

► **To cite this version:**

Abdelwahab Biad. La Xe Conférence des États parties au TNP de 2022. Un autre rendez-vous manqué pour le régime de non-prolifération. Paix et sécurité européenne et internationale, 2023, 19. halshs-03987520

HAL Id: halshs-03987520

<https://shs.hal.science/halshs-03987520>

Submitted on 10 Mar 2023

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.

La X^e Conférence des États parties au TNP de 2022. Un autre rendez-vous manqué pour le régime de non-prolifération

Abdelwahab Biad

Maître de Conférence (HDR), Université de Rouen

Résumé

La X^e Conférence d'examen du TNP finalement réunie du 1^{er} au 26 août 2022, dans un contexte international très défavorable, n'est pas parvenue, en raison de l'opposition de la Russie à adopter un document final laborieusement négocié. La question se pose de savoir quelles implications cet échec aura pour le régime de non-prolifération.

Mots-clés : TNP, non-prolifération

Abstract

The NPT Review Conference finally convened from 1 to 26 August 2022, in a very unfavourable international context, did not succeed, due to Russia's opposition, to adopt a laboriously negotiated outcome document. The question arises as to what implications this failure will have for the non-proliferation regime.

Keywords: NPT, non-proliferation

I. Introduction

La X^e Conférence d'examen du TNP s'est réunie à New-York du 1^{er} au 26 août 2022 suite à trois reports successifs en raison de la pandémie du Covid-19. Prévues initialement en avril 2020 en application de la périodicité quinquennale¹, elle fut reportée en août 2021, puis de nouveau, à janvier 2022, un signe de mauvais augure. C'est un rendez-vous manqué avec l'histoire car 2020 devait correspondre à la commémoration des 75 ans de l'âge nucléaire (1945), des 50 ans de l'entrée en vigueur du TNP (1970) et des 25 ans de l'extension du TNP, pour une durée indéterminée (1995).

Après quatre semaines de travaux, la X^e Conférence d'examen du TNP s'est clôturée sans parvenir à adopter un document final du fait de l'opposition de la Russie au projet de synthèse présenté par le Président de la réunion et malgré les tentatives jusqu'au dernier

¹ L'article VII parag. 3 du Traité prévoit la tenue d'une réunion des États parties à intervalle de cinq années.

jour pour obtenir un consensus. Ce nouvel échec après celui de la Conférence d'examen de 2015 est porteur de risque pour le régime international de non-prolifération, dont le TNP est la « pierre angulaire »².

II. Un contexte international défavorable

Il faut rappeler que le TNP³ repose à l'origine sur un contrat visant à prévenir l'acquisition de l'arme nucléaire par des pays autre que les cinq « États qui la possédaient au 1^{er} janvier 1967 » (États-Unis, URSS, Royaume-Uni, France, Chine). Les « États non dotés » parties au traité (ENDAN) acceptent de le rester mais bénéficient du « droit inaliénable » aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire (UPEN). En contrepartie, les « États dotés » (EDAN) s'engagent à promouvoir la coopération pour les usages pacifiques du nucléaire et à négocier de « bonne foi » le désarmement nucléaire. Cependant, cet accord structurellement discriminatoire s'avère de plus en plus comme un marché des dupes, les obligations pesant essentiellement sur les ENDAN sommés de renoncer à l'arme suprême contre la perspective (indéfinie) d'une élimination de celles-ci par les EDAN, contribuant à alimenter la frustration des premiers auxquels les conférences d'examen du TNP servent de caisse de résonance.

Les divergences constatées lors de la précédente conférence d'examen (2015)⁴ notamment sur la mise en œuvre du pilier désarmement du traité ou encore la création d'une zone exempte d'armes nucléaires (ZEADM) au Moyen-Orient n'ont pas disparu. Elles se sont même exacerbées depuis quelques années sous l'effet de signes défavorables à la diplomatie du désarmement et de la maîtrise des armements en particulier :

- Impasse des négociations en vue d'un retour des États-Unis au *Plan d'action global commun* de 2015 sur le nucléaire iranien dont ils se sont retirés en 2018 et la menace iranienne de se délier de ses obligations ;
- Exacerbation de la crise dans la Péninsule coréenne sur fond de provocations réciproques (manœuvres aéronavales américano-coréennes *versus* tirs de missiles balistiques par Pyongyang) ;
- Montée des tensions sino-américaines en Asie-Pacifique et à propos de Taïwan ;
- Dégradation des relations russo-américaine qui impacte négativement l'architecture des accords de maîtrise des armements et le désarmement.

Constatant ce contexte international défavorable, le Secrétaire général de l'ONU, dans son discours inaugural à la X^e Conférence des États parties, constatait que l'humanité n'est qu'à « un malentendu » de l'« anéantissement nucléaire », tandis que Gustavo Zlauvinen qui présidait la réunion d'examen renchérisait à propos de « la menace posée par les armes nucléaires (qui) est revenue au même niveau que pendant la Guerre froide ». En effet, en 2022, le conflit en Ukraine s'est invité à la réunion d'examen du TNP et sera une des causes de son échec.

² Les Parties sont parvenues à un consensus sur une déclaration finale aux Conférences d'examen de 1975, de 1985, de 2000 et de 2010, mais n'ont pu aboutir à un consensus en 1980, en 1990, en 1995, en 2005 et en 2015.

³ Ouvert à la signature le 1^{er} juillet 1968, le TNP est entré en vigueur le 5 mars 1970. Au 1^{er} janvier 2023, il comptait 191 États parties.

⁴ Voir l'article d'Anne-Sophie Millet-Devalle, « Neuvième Conférence d'examen du Traité de non-prolifération : crise récurrente ou aigüe de la non-prolifération nucléaire ? », *PSEI*, n° 2, novembre 2015.

III. Un document final laborieusement négocié mais rejeté *in extremis* par la Russie

La Conférence d'examen ouverte le 1^{er} août 2022 sous la présidence de M. Gustavo Zlauvinel (Argentine) a été précédée des travaux de son Comité préparatoire (Prepcom) qui a tenu trois sessions à Genève entre mai 2017 et mai 2019. Au cours des sessions de fond du Prepcom, les travaux se sont concentrés sur la nécessité de mettre en œuvre les décisions de la conférence de révision et de prorogation du TNP de 1995, y compris la résolution du 11 mai 1995 sur la zone exempte d'armes nucléaires (ZEADM) au Moyen Orient ainsi que le document final de la Conférence de 2000 et les conclusions et recommandations de la Conférence de 2010⁵. Le Rapport final du Prepcom⁶ relève la persistance de désaccords entre les États parties constatés lors de la précédente réunion d'examen (2015) en appelant les 191 pays participants à réduire leurs divergences.

À l'ouverture de la X^e Conférence d'examen et dans un contexte marqué par le conflit russo-ukrainien, les trois puissances occidentales ont dans une déclaration commune⁷ mis en garde contre « une guerre nucléaire (qui) ne peut pas être gagnée et ne doit jamais être menée », en se référant à la « rhétorique nucléaire et au comportement irresponsable et dangereux » du Président russe⁸. Cette déclaration illustre le climat dégradé des relations internationales, mais elle apporte aussi des arguments supplémentaires à ceux des États parties qui mettent en exergue l'impératif de mise en œuvre urgente du pilier désarmement nucléaire du Traité.

Les travaux de fond de la Conférence se sont concentrés dans le cadre de trois grandes commissions correspondant aux trois piliers du traité : Désarmement nucléaire et garanties de sécurité (Commission I) ; Non-prolifération et questions régionales, y compris en ce qui concerne le Moyen-Orient et l'application de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient (Commission II) ; Utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et autres dispositions du Traité (Commission III). Toutefois, le Président Zlauvinen a invité des groupes d'États à conduire des négociations parallèles sur les questions qui divisent (le désarmement nucléaire et le statut du Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN)⁹, la ZEADM au Moyen-Orient, le statut du Protocole additionnel de l'AIEA sur les garanties, le programme nucléaire de la Corée du Nord) en vue d'aboutir à des formulations communes dans le cadre des trois Commissions thématiques. Ce processus a permis d'alimenter les travaux des Commissions et ceux du Président dans l'élaboration du projet de document final de la conférence.

⁵ La déclaration finale de la Conférence d'examen du TNP 2010 comporte une « feuille de route » en 64 étapes destinée à renforcer les « trois piliers » du Traité : non-prolifération, utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et désarmement. Voir Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2010, Document final, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), part I.

⁶ Rapport final du Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2020, NPT/CONF.2020/1, 20 mai 2019.

⁷ Déclaration ministérielle de la France, des États-Unis et du Royaume-Uni sur la non-prolifération nucléaire 1^{er} août 2022. Source <https://www.diplomatie.gouv.fr>.

⁸ La Russie avait annoncé avoir placé ses forces nucléaires en alerte après le déclenchement de son attaque contre l'Ukraine le 24 février 2022.

⁹ L'adoption du TIAN en 2017 marque une rupture d'un consensus international déjà fragile sur la non-prolifération et le désarmement nucléaire avec la volonté des partisans de la dénucléarisation mondiale d'ouvrir un nouvel agenda. Un groupe d'ENDAN qui avait souhaité la référence au TIAN dans le document final de la X^e conférence d'examen du TNP a rencontré l'opposition des EDAN et a dû y renoncer (voir document de travail soumis par l'Autriche, l'Irlande, le Kazakhstan et le Mexique, NPT/CONF.2020/WP.76, 26 août 2022).

La question du désarmement nucléaire en lien avec la mise en œuvre de l'article VI du Traité fut le point d'orgue des divergences opposant les ENDAN membres du Groupe des Non-alignés et de la *Coalition pour un Nouvel Agenda*¹⁰ aux EDAN à propos de la responsabilité de ces derniers. Mais cette fois-ci c'est la thématique du lien fait entre la crise de la maîtrise des armements et du désarmement d'une part et la « nouvelle course aux armements » d'autre part qui domine. Cette situation est dénoncée par de nombreuses délégations, y compris par des EDAN comme l'illustre les accusations réciproques des États-Unis et de la Russie se renvoyant la responsabilité. Cette dernière a mis en exergue les menaces que représenterait les systèmes de défense antimissiles américains et le déploiement par l'OTAN d'armes nucléaires sur le territoire d'ENDAN¹¹. Les États-Unis lui répondent sur le même *tempo* en fustigeant « les pays qui accroissent leurs stocks nucléaires en appliquant des systèmes stratégiques déstabilisateurs, en violant leurs obligations en matière de non-prolifération et de désarmement ou en prenant d'autres mesures de nature à accentuer les tensions internationales et l'instabilité »¹². Une référence qui vise principalement la Russie, mais accessoirement aussi la Corée du Nord et l'Iran, sans oublier la Chine.

La question de l'établissement d'une ZEADM au Moyen-Orient qui revient régulièrement à l'ordre du jour des réunions d'examen du TNP a fait encore une fois l'objet de négociations ardues (Commission II) entre l'Égypte (au nom du Groupe des pays arabe) et les États-Unis¹³. Une formulation consensuelle sur un texte réaffirmant l'importance de cet objectif et le soutien au processus diplomatique initié par l'Assemblée générale en 2018 en vue d'une Conférence sur la ZEADM au Moyen-Orient a permis au dernier moment de sortir de l'impasse les travaux de la Commission II.

Tous ce processus de négociation de formules communes dans le cadre des trois Commissions et des groupes restreints a permis d'enrichir le projet de document final dont la troisième version fut soumise à l'approbation des États le 25 août¹⁴. Elle fut finalement rejetée par la Russie le dernier jour de la Conférence, malgré une ultime tentative des Non-alignés pour sauver le consensus¹⁵. L'Ambassadeur russe a estimé (sans convaincre) qu'« un document qui ne satisfait aucun des États parties » était « susceptible d'avoir des effets encore plus négatifs » que l'absence de tout document¹⁶. Il a rejeté la responsabilité de cet échec sur « l'Ukraine et ses parrains » les accusant d'avoir « pris en otage » la Conférence en multipliant les « déclarations antirusses, politisées, engagées, injustifiées et mensongères sur la situation en Ukraine ». Il faisait ainsi référence à la Déclaration sur l'Ukraine d'un

¹⁰ La Coalition pour un Nouvel Agenda qui transcende les groupes régionaux (Afrique du Sud, Brésil, Égypte, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande) s'est mobilisé autour du thème des conséquences humanitaires catastrophiques d'une utilisation des armes nucléaires qu'elle incarne depuis l'initiative ayant conduit au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires.

¹¹ Voir notamment Prepcom, 3^e session, « Désarmement nucléaire », Document de travail présenté par la Fédération de Russie, NPT/CONF.2020/PC.III/WP.6, 15 mars 2019.

¹² Voir le document de travail présenté par les États-Unis au Prepcom (1^{re} session, NPT/CONF.2020/PCI/WP.39) et le discours du Président Biden transmis à la X^e Conférence (NPT/CONF.2020/57, 4 August 2022).

¹³ Cette question avait déjà été au cœur d'un bras de fer entre les États-Unis et le Groupe des pays arabes qui avaient posé comme condition à leur soutien à l'extension pour une durée indéterminée du TNP décidé par la réunion des États parties de 1995, la référence à la dénucléarisation du Moyen-Orient.

¹⁴ Conférence des Parties, chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2020, Projet de document final, NPT/CONF.2020/CRP.1/Rev.2, 25 août 2022.

¹⁵ Document de travail des pays non-alignés, NPT/CONF.2020/WP.75, 26 August 2022.

¹⁶ Compte rendu analytique de la 13^e séance plénière, Déclaration de l'Ambassadeur russe M. Belousov le 26 août 2022, NPT/CONF.2020/SR.13.

groupe d'États¹⁷ dénonçant « la guerre d'agression russe » et la « dangereuse rhétorique nucléaire » qui a pour effet de miner la paix et la sécurité internationale ainsi que le régime international de non-prolifération.

IV. Quelles implications pour le régime de non-prolifération ?

« Échouer à adopter un document final lors de la prochaine Conférence d'examen 2020, hypothèquera la valeur qu'octroient les États à ce Traité, remettra en cause son cycle d'examen et renforcera les divisions avec des conséquences terribles pour l'avenir », avait prévenu Mme Izumi Nakamitsu, la Haute-Représentante pour les affaires de désarmement des Nations Unies¹⁸. L'avenir dira si cette sombre prévision se vérifiera.

Si le TNP a dissuadé la prolifération, il ne l'a pas empêchée, quatre États ont accédé à la puissance nucléaire militaire (Israël, Inde, Pakistan, Corée du Nord). Si les trois premiers n'ont jamais adhéré au Traité, la dernière s'en est retirée préalablement avant de procéder à un essai nucléaire en invoquant la disposition de l'article X. Toutes ces puissances nucléaires mais aussi l'Iran, avaient bénéficié à des degrés divers d'une coopération dans le domaine nucléaire avec des entreprises américaines, européennes ou encore russe.

Le régime incarné par le Traité et le système de garanties de l'AIEA est confronté depuis des années à une série de crises de prolifération liées notamment à la découverte du programme irakien et son démantèlement, aux révélations sur le réseau Khan et ses ramifications jusqu'en Libye et en Corée du Nord et à la mise à jour des ambitions en matière d'enrichissement d'uranium de l'Iran. Les crises de prolifération apparaissent comme autant de défis pour la crédibilité du TNP. En ce qui concerne la résolution de la crise nucléaire dans la Péninsule coréenne, il est déjà trop tard, Pyongyang ayant indiqué qu'il n'entend pas revenir sur son statut de puissance nucléaire acquis par l'essai de 2006, la bombe constituant une sorte « d'assurance vie ». À ce propos, la France a présenté au Prepcom une déclaration conjointe endossée par 70 États parties (dont États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Corée du Sud) pour dénoncer le « défi nucléaire nord-coréen »¹⁹.

Dans le cas de l'Iran, si tant est que cela soit encore possible, la résolution de la crise s'avère problématique. On relèvera que ce pays a fait preuve d'un activisme inhabituel lors des sessions du Prepcom en soumettant plusieurs documents (ZEAN au Moyen-Orient²⁰, désarmement nucléaire, garanties négatives de sécurité, droit inaliénable aux UPEN), une manière d'occuper le terrain, de faire oublier son refus d'adhérer au Protocole additionnel de l'AIEA sur les garanties renforcées ainsi que les critiques dont il fait l'objet depuis des années et à chaque conférence d'examen de la part des Occidentaux²¹.

Ces crises de prolifération sont des symptômes d'un problème plus large avec un contexte international qui n'a jamais été aussi défavorable au désarmement et à la maîtrise

¹⁷ Déclaration commune sur l'Ukraine de 55 États et de l'Union européenne, document NPT/CONF.2020/65, 26 August 2022.

¹⁸ Déclaration au Conseil de sécurité le 26 février 2020 à l'occasion d'un débat sur le TNP (Conseil de sécurité, document CS/14125).

¹⁹ Prepcom, 1^{re} session, NPT/CONF.2020/PC.III/13, 13 mai 2019.

²⁰ Prepcom, 1^{re} session : « Création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient », Rapport présenté par la République islamique d'Iran, NPT/CONF.2020/PC.I/4, 29 mai 2017.

²¹ On relèvera à ce propos le soutien conjoint apporté par la Chine et la Russie au Plan d'action global commun de 2015 (PrepCom, 2^e session, Déclaration conjointe de la Fédération de Russie et de la République populaire de Chine sur le Plan d'action global commun, NPT/CONF.2020/PC.II/7/Rev.1, 3 mai 2018).

des armements depuis la Guerre froide. L'architecture de l'*Arms control* est progressivement détricotée avec l'abandon du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI), de l'accord « Open Sky », et le nouveau Traité START derniers vestiges des accords russo-américains en sursis. Dans ce contexte, les engagements des EDAN à la VII^e conférence des États parties au TNP (2000) sur un « programme en 13 étapes vers le désarmement nucléaire » sont aussi reniés²². Ce démantèlement de l'architecture des accords de maîtrise des armements et de désarmement annonce-t-il la fin de l'*Arms control*, comme le laisse entendre Linton F. Brooks, dans un article pour la revue de l'Académie américaine des arts et des sciences ?²³

Les Conférences d'examen du TNP démontrent parfois des possibilités de compromis entre des coalitions d'États aux intérêts divergents : ENDAN *versus* EDAN, *Coalition pour un Nouvel Agenda versus* EDAN, même si le résultat ne satisfait pas tous les États et surtout ne règle aucun des problèmes de fond qui affectent les « trois piliers » du TNP. Cependant, l'affaiblissement du régime constaté par l'absence de consensus lors des deux dernières Conférences d'examen (2015 et 2022) laisse un sentiment d'inachevé de l'entreprise de maîtrise des armements et de désarmement accréditant la thèse de ceux qui considèrent que le TNP n'est finalement qu'un « marché des dupes ». La crédibilité du TNP ne peut être assurée par les formules incantatoires sur le soutien au régime, sur le renforcement du processus de révision ou encore sur la complémentarité des trois piliers du Traité si parallèlement rien ne suit en termes de progrès dans la résolution des crises de prolifération et de relance de la diplomatie du désarmement.

Dans une déclaration conjointe (janvier 2022)²⁴ à l'approche de la X^e Conférence d'examen, les cinq EDAN membres permanents du Conseil de sécurité se sont dits « déterminés à respecter leurs obligations en vertu du TNP », notamment celles qui figurent à l'article VI en considérant « qu'il est de leur responsabilité première d'éviter une guerre entre États dotés d'armes nucléaires et de réduire les risques stratégiques », les armes nucléaires ne devant servir qu'« à des fins défensives, de dissuasion et de prévention de la guerre ». Depuis février 2022 la guerre russo-ukrainienne a donné toute sa pertinence à cette question en « polluant » l'ambiance générale à la Conférence d'examen du TNP. Ce conflit met sous le feu des projecteurs la question des armes nucléaires et le risque associé à leur emploi²⁵, accréditant la thèse des États parties partisans d'une mise en œuvre urgente du pilier désarmement du Traité. Rendez-vous est pris pour la XI^e Conférence d'examen prévue en 2026²⁶ avec l'objectif cette fois de sauver le TNP !

²² Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2000, Document final, vol. I, Partie 1, NPT/CONF.2000/28.

²³ Linton F. Brooks, « The End of Arms Control ? », *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 149 (2), Spring 2020, p. 84-100.

²⁴ Déclaration conjointe des chefs d'État et de Gouvernement de la République populaire de Chine, des États-Unis d'Amérique, de la République française, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la Fédération de Russie pour prévenir la guerre nucléaire et éviter les courses aux armements (3 janvier 2022). Texte disponible sur le site du Quai d'Orsay, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/actualites-et-evenements-lies-a-la-securite-au-desarmement-et-a-la-non/2022/article/declaration-conjointe-des-chefs-d-etat-et-de-gouvernement-pour-prevenir-lasur>.

²⁵ Voir le document de travail déposé par 27 États parties sur « les conséquences humanitaires des armes nucléaires », NPT/CONF.2020/WP.62/Rev.1, 10 août 2022.

²⁶ 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Decision on the next review cycle, NPT/CONF.2020/DEC.2, 26 August 2022.