

**Comité préparatoire
de la Conférence des Parties
chargée d'examiner le Traité
sur la non-prolifération
des armes nucléaires en 2020**

19 avril 2018
Original : anglais
Français

Deuxième session

Genève, 23 avril-4 mai 2018

**Créer des conditions propices à la mise en place
d'une zone exempte d'armes de destruction massive
et de leurs vecteurs au Moyen-Orient**

Document de travail présenté par les États-Unis d'Amérique*

Introduction

1. Les États-Unis d'Amérique appuient de longue date les efforts déployés pour accélérer la mise en place d'une zone exempte d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs au Moyen-Orient, dans le cadre d'une paix globale et durable dans la région et sous réserve que les États concernés s'acquittent de leurs obligations respectives concernant la maîtrise des armements et la non-prolifération. À cette fin, et conformément à leur engagement solide et durable en faveur de la sécurité régionale, les États-Unis se sont portés coauteur, avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Fédération de Russie, d'une résolution sur le Moyen-Orient à l'occasion de la Conférence de 1995 des Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires chargée d'examiner le Traité et la question de sa prorogation. Ils demeurent fermement attachés aux objectifs énoncés dans la résolution de 1995 et sont résolus à tout mettre en œuvre, en collaboration avec toutes les parties au Traité, pour aider les États de la région à prendre des mesures concrètes en vue d'accélérer l'application intégrale de cet instrument.

2. Malheureusement, les efforts visant à faire progresser la mise en œuvre de la résolution de 1995 ont été entravés par les désaccords entre les États de la région concernant les modalités de la création d'une telle zone et la réticence de certains États à surmonter ces désaccords de manière constructive. Plutôt que de régler ces problèmes directement avec leurs voisins, certains États de la région cherchent à utiliser le cycle d'examen du Traité sur la non-prolifération comme un moyen de forcer l'action, notamment en essayant d'imposer des conditions qui ne permettront pas de dégager un consensus entre les États de la région. Ce type de comportement est erroné et stérile. En effet, il met en péril les garanties que le Traité a fournies à toutes les parties en matière de sécurité, notamment aux pays du Moyen-Orient, et remet en question la viabilité future de ces garanties, si toutefois aucun progrès n'était réalisé eu égard aux problèmes d'ordre politique et de sécurité qui pèsent sur cette région du monde depuis un certain temps. En outre, il porte atteinte à la fois au processus d'examen du Traité et à l'objectif tendant à faire du Moyen-Orient une zone

* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.



exempte d'armes de destruction massive. Enfin, il entrave les efforts déployés pour renforcer l'application du Traité dans les domaines d'intérêt commun ; il vise à décharger les États de la région de la responsabilité de l'application de la résolution de 1995 pour l'attribuer à d'autres parties situées en dehors de la région ; il sape le climat de confiance mutuelle entre les États de la région.

3. Les États-Unis restent convaincus que la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive, au Moyen-Orient ou dans toute autre région du monde, est un processus régional qui doit être mené de manière concertée et pragmatique par les États concernés, dans le cadre d'un dialogue direct, ouvert et consensuel. Cette approche est conforme aux directives que la Commission du désarmement a formulées en 1999 au sujet de la création de zones exemptes d'armes nucléaires, dans lesquelles il était précisé que l'initiative visant à établir de telles zones devait émaner exclusivement de la région concernée et être mise en œuvre sur la base d'arrangements librement conclus par les États de la région. Le présent document de travail met en lumière les efforts que les États-Unis ont déployés depuis la Conférence d'examen de 2010 pour appuyer la mise en place d'un dialogue régional direct, destiné à faire du Moyen-Orient une zone exempte d'armes de destruction massive. Il dresse la liste des obstacles d'ordre politique et en matière de sécurité qui continuent d'entraver tout progrès en la matière, et contient les recommandations formulées par les États-Unis en ce qui concerne les prochaines mesures à prendre.

Rétrospective des efforts déployés par les États-Unis d'Amérique de 2010 à nos jours

4. Sur le plan pratique, les États-Unis se sont employés à appuyer la mise en place d'un dialogue direct entre les États de la région. À ce titre, ils se sont joints au consensus concernant les recommandations sur le Moyen-Orient formulées dans le document final de la Conférence d'examen de 2010, appelant notamment les États-Unis à collaborer avec le Royaume-Uni, la Russie et le Secrétaire général en vue d'organiser une conférence sur la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. Prévues pour 2012, cette conférence devait rassembler tous les États de la région sur la base d'arrangements librement conclus entre ces derniers. En acceptant d'endosser cette responsabilité, les États-Unis ont pris au sérieux les conditions énoncées dans le document final de 2010 et se sont attelés à organiser une conférence à laquelle tous les États de la région seraient en mesure de participer, sur la base d'arrangements convenus par consensus. Nous espérons, et supposons, que les États concernés aborderaient une telle conférence en toute bonne foi et dans un esprit de dialogue constructif et de coopération.

5. Pendant le cycle d'examen 2010-2015, les États-Unis ont déployés des efforts diplomatiques intenses, en coopération avec le Royaume-Uni, la Russie, l'Organisation des Nations Unies et le facilitateur chargé de la conférence, l'Ambassadeur de Finlande, Jaako Laajava, en vue de promouvoir le dialogue entre les États de la région sur l'élaboration du programme et des modalités de la future conférence. Ces activités ont abouti à cinq séries de consultations multilatérales, tenues en Suisse entre octobre 2013 et juin 2014, qui ont été très suivies par les États de la région. Toutes les parties sont convenues que les décisions qui seraient prises lors de ces consultations seraient le fruit d'un consensus. Si de nombreux participants ont fait montre de bonne foi, les États de la région ne sont néanmoins pas parvenus à trouver des arrangements acceptables par tous aux fins de l'organisation de la conférence, en raison de désaccords ayant trait à ses travaux. Malheureusement, les efforts déployés pour surmonter ces divergences de vues ont été suspendus au début de l'année 2015, après que les dirigeants de haut rang de la Ligue des États arabes ont refusé plusieurs invitations du facilitateur et qu'ils n'ont pas donné suite aux demandes de disponibilités que ce dernier leur avait adressées aux fins de

l'organisation de nouvelles séries de consultations. Par conséquent, les organisateurs n'ont pas été en mesure d'organiser une conférence qui remplisse les conditions énoncées dans le document final de la Conférence d'examen de 2010.

6. Malheureusement, certains États de la Ligue des États arabes n'ont pas su tirer profit de la Conférence d'examen de 2015 pour œuvrer de bonne foi à la mise en place d'une solution acceptable par toutes les parties, cherchant plutôt à imposer leurs vues et à contraindre ainsi le Secrétaire général à organiser la conférence à une date arbitraire et sans que les États de la région ne soient parvenus au consensus, pourtant indispensable, sur les arrangements relatifs à la conférence. Dès le début de la Conférence d'examen de 2015, les États-Unis ont fait savoir qu'ils n'appuieraient aucune proposition relative à la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient si cette proposition n'était pas acceptée par tous les États concernés de la région. Le Président de la Conférence d'examen était tout à fait conscient de la position des États-Unis, mais n'en a pas moins décidé de consigner dans le projet de document final la proposition formulée par certains États de la Ligue arabe, contraignant plusieurs États, dont les États-Unis, à rompre le consensus sur l'adoption de ce projet. En raison de l'initiative proposée par la Ligue des États arabes, que le Président de la Conférence d'examen a été malavisé d'accepter puisqu'elle était en contradiction avec le principe énoncé dans le document final de 2010 selon lequel les arrangements devaient être librement conclus entre les États, il a été impossible de parvenir à un accord sur le document final de la Conférence d'examen de 2015.

7. Depuis la Conférence d'examen de 2015, les États-Unis continuent de collaborer activement avec les États de la région et ont réaffirmé à maintes reprises leur attachement à atteindre l'objectif à long terme d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. En janvier 2017, nous nous sommes entretenus avec le Groupe des sages de la Ligue des États arabes chargé des questions de désarmement et de la non-prolifération, aux côtés du Royaume-Uni, de la Russie et de l'Organisation des Nations Unies. Nous continuons de nous réunir régulièrement avec la Russie et le Royaume-Uni, en vue de discuter des possibilités de progrès sur la question.

Obstacles d'ordre politique et en matière de sécurité aux progrès dans la région

8. Les efforts menés au cours du cycle d'examen du Traité sur la non-prolifération pour la période 2010-2015, en vue de promouvoir le dialogue sur la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, illustrent les limites qui apparaissent lorsque l'on se concentre sur les questions de procédure sans aborder les questions sous-jacentes de politique et de sécurité. La mise en place d'une zone exempte d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs, qui n'a eu lieu dans aucune autre région du monde, constituerait l'arrangement régional sur la maîtrise des armements le plus complet de l'histoire. Pour la rendre possible, tout particulièrement au Moyen-Orient, il faudrait surmonter un ensemble de difficultés singulières en matière de politique et de sécurité qui ont longtemps réduit à néant les tentatives en la matière à l'échelle régionale. De même, si les stratégies qui seront mises en place à l'avenir ignorent ou minimisent ces obstacles concrets, les chances de réussite seront moindres. Le Moyen-Orient est tout particulièrement aux prises avec plusieurs grands problèmes :

a) **Le manque de confiance entre les États de la région** : Tout d'abord, les États du Moyen-Orient entretiennent une méfiance bien connue, qui découle de plusieurs décennies d'instabilité, de conflit armé et de divisions politiques. Les efforts visant à renforcer la confiance dans la région sont lourdement entravés par le refus d'un certain nombre d'États de la région de reconnaître Israël en tant qu'État

souverain et de nouer un dialogue avec ce dernier. En effet, ces États ont plutôt tendance à prendre des mesures clivantes, destinées à isoler Israël chaque fois que possible. Toutefois, le manque de confiance ne découle pas uniquement de ce phénomène. En effet, la région est en proie à d'autres divisions graves d'ordre politique et en matière de sécurité, qui ont abouti aux nombreux conflits armés qui ne cessent d'opposer les États de la région ;

b) **Le non-respect des obligations à l'échelle de la région** : Le manque de confiance est encore exacerbé par plusieurs décennies de manquements persistants et permanents aux obligations liées aux armes de destruction massive. Au cours de ces dernières décennies, un certain nombre d'États de la région, notamment l'Iraq, l'Iran, la Libye et la Syrie, ont tous mené des activités et des programmes non déclarés liés aux armes de destruction massive, en violation de leurs obligations en matière de maîtrise des armements. Dans certains cas – par exemple en Syrie – ces manquements sont toujours d'actualité. Près de cinq ans après avoir adhéré à la Convention sur les armes chimiques, la Syrie continue de posséder des armes chimiques et de les utiliser pour commettre des atrocités inadmissibles et déplorables contre le peuple syrien. Près de sept ans après que le Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a découvert que la Syrie ne respectait pas l'accord de garanties qu'elle avait conclu, celle-ci ayant procédé à la construction clandestine d'un réacteur de production de plutonium non déclaré en coopération avec la République populaire démocratique de Corée, et près de 10 ans après que la construction de ce réacteur a été mise au jour, la Syrie ne coopère toujours pas avec l'AIEA en vue de se conformer au Traité de non-prolifération et au régime de garanties de l'AIEA. Compte tenu du nombre élevé d'États qui ne respectent toujours pas leurs obligations, certains États ont fini par remettre en question l'utilité de la mise en place d'arrangements relatifs à la maîtrise des armements dans la région ;

c) **Les problèmes de sécurité à l'échelle régionale** : Le Moyen-Orient reste également assailli par une multitude de problèmes de sécurité classiques, qui ont une incidence sur les perceptions que se font les États de la région concernant la sécurité, notamment lorsqu'il s'agit de mettre en place une zone exempte d'armes de destruction massive. Au nombre de ces problèmes figurent notamment le conflit militaire opposant actuellement des États de la région et des groupes agissant par procuration, l'instabilité politique généralisée, la course aux armements, la mise au point et la multiplication de systèmes de missiles balistiques de plus en plus perfectionnés, le terrorisme financé par les États, le recours aux armes chimiques par des acteurs étatiques et non étatiques, ainsi que l'incapacité de certains États de la région à adopter des politiques et des pratiques conformes aux directives relatives au régime international de contrôle des exportations. L'Iran, en particulier, continue de s'employer activement à déstabiliser la région, notamment en appuyant les groupes terroristes agissant pour son compte et en contribuant à la prolifération des missiles balistiques dans la région. Bon nombre de ces activités n'ont fait que s'intensifier depuis la Conférence d'examen de 2010 ;

d) **Le manque de volonté politique parmi les États de la région** : Ces États déplorent fréquemment le manque de volonté politique des coauteurs de la résolution de 1995, mais font preuve d'un manque flagrant d'empressement et de sérieux pour ce qui est de prendre des mesures pratiques en vue de progresser sur la voie d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, se contentant simplement de répéter les mêmes platitudes et de chercher des solutions auprès d'instances multilatérales. L'évidente réticence de certains États de la région à poursuivre leurs efforts directement aux côtés de leurs voisins et leur tendance à s'appuyer sur les mécanismes multilatéraux pour tenter d'imposer une solution depuis l'extérieur, sans aucune préparation ou participation des acteurs locaux, attestent de leur manque de volonté politique et de sérieux diplomatique.

La voie à suivre : mesures concrètes visant à créer les conditions propices à la mise en place d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient

9. On ne saurait déduire de ce qui précède que la mise en place d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient est impossible. Il en ressort toutefois que, si les tactiques et stratégies ne sont pas repensées en profondeur, et si la mise en place d'un dialogue et d'un consensus à l'échelle régionale ne passe pas par une approche bien plus constructive, les stratégies semblables à celles que certains États de la Ligue des États arabes ont adoptées ces dernières années sont vouées à l'échec. S'agissant de la voie à suivre, nous observons ce qui suit :

a) **C'est aux États du Moyen-Orient qu'il incombe au premier chef de faire progresser la mise en place d'une zone exempte d'armes de destruction massive dans la région, et non pas aux coauteurs de la résolution de 1995, ni aux parties au Traité sur la non-prolifération.** La création d'une telle zone est un objectif régional qui doit être mené à bien dans un esprit de coopération entre tous les États concernés de la région, comme cela a été le cas pour chaque zone aujourd'hui exempte d'armes nucléaires. Cela est implicitement reconnu dans la résolution de 1995, qui n'octroie aux dépositaires aucune activité ou responsabilité individuelles. Dans cette résolution, la Conférence des Parties au Traité sur la non-prolifération ont plutôt engagé les États de la région « à prendre dans les instances appropriées des dispositions concrètes » pour progresser sur la voie de la création d'une telle zone et « à offrir leur coopération et à n'épargner aucun effort pour faire en sorte [que cette zone soit] rapidement créée par les parties régionales ». Il serait irréaliste et contre-productif de blâmer les États extérieurs à la région de l'absence de progrès concernant la création de cette zone ;

b) **Le dialogue régional visant à faire progresser la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient ne peut être dissocié du dialogue sur les questions de politique et de sécurité.** Chaque État prend des décisions souveraines concernant son adhésion aux arrangements sur la maîtrise des armements, en se fondant sur ses propres perceptions en matière de sécurité et ses préoccupations d'ordre politique. Si ces préoccupations sont ignorées ou minimisées, les chances de parvenir à créer une telle zone seront moindres. Les discussions sur les conditions de sécurité et les préoccupations de toutes les parties en la matière doivent être au cœur de tout dialogue constructif sur la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient ;

c) **Les efforts visant à appliquer la résolution de 1995 en mettant l'accent sur la forme, plutôt que sur le fond, ont peu de chance d'aboutir.** Établir des modalités de procédure supplémentaires ne permettra pas de faire face au manque criant d'appui et de volonté politique à l'échelle régionale eu égard à l'instauration d'un dialogue direct. La mise en œuvre de la résolution repose avant tout sur le dialogue entre les États concernés de la région. Tout nouveau mécanisme ou processus diplomatique visant à promouvoir l'établissement d'un tel dialogue devra faire l'objet d'un accord entre toutes les parties. Il ne doit, et ne peut, être dicté par des conférences d'examen, ou toute autre entité multilatérale ou puissance extérieure. Les États-Unis n'appuieront aucune proposition de ce type si celle-ci n'est pas arrêtée par tous les États de la région. Par ailleurs, pour inspirées qu'elles soient par de bonnes intentions, les recommandations sur le Moyen-Orient figurant dans le document final de la Conférence d'examen de 2010 ne sauraient désormais constituer le cadre d'action approprié en la matière ;

d) **Le cycle d'examen du Traité sur la non-prolifération ne saurait être le principal mécanisme visant à faire progresser la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient.** Les conférences d'examen et

les sessions des comités préparatoires des conférences d'examen sont autant d'occasions d'évaluer les progrès accomplis dans le cadre du Traité et de renforcer la mise en œuvre de cet instrument dans les domaines d'intérêt commun. Elles ne servent pas à résoudre les différends régionaux. Les activités et les garanties découlant du Traité eu égard à la sécurité s'étendent bien au-delà des frontières d'une seule et même région, c'est pourquoi les progrès visant à promouvoir l'intérêt commun de toutes les parties ne devraient pas être prisonniers d'objectifs particularistes régionaux. En outre, le cycle d'examen est tout à fait inadapté au règlement de ce genre de problèmes au Moyen-Orient, étant donné que certains États de la région ne sont pas parties au Traité sur la non-prolifération, et qu'ils ne sont donc pas liés par les décisions prises au titre de cet instrument. Les efforts constamment déployés par certaines parties au Traité en vue d'imposer une solution à l'échelle de la région ne feront que saper plus avant la confiance entre les États de la région et ralentir la réalisation des objectifs énoncés dans la résolution de 1995 ;

e) **Les États-Unis demeurent convaincus qu'une façon plus efficace d'assurer la mise en œuvre de la résolution de 1995 serait que les États de la région redoubtent d'efforts, à la fois de leur propre initiative et dans le cadre d'un dialogue avec les autres États de la région, pour prendre des mesures concrètes visant à établir les conditions politiques et diplomatiques et les conditions en matière de sécurité nécessaires à la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient.** À terme, la mise en place d'une telle zone passera par des changements majeurs eu égard au climat politique et aux conditions de sécurité dans la région, notamment une paix globale et durable. Néanmoins, des progrès réels sont possibles, même à court terme, moyennant la volonté des États de la région d'adopter une approche plus progressive, de mener des activités à titre volontaire et de prendre des mesures de confiance mutuelle, de manière à réunir les conditions propices à la création de la zone. Les efforts axés sur les domaines d'intérêt commun sont les plus prometteurs. Les suggestions figurant ci-après ne sont que des exemples indicatifs de mesures concrètes et il ne s'agit en aucun cas d'une liste exhaustive. Nous appelons à la mise en place d'un vaste dialogue diplomatique sur ce qui peut être fait pour améliorer la situation régionale en vue d'augmenter les chances de concrétisation d'une telle zone.

i) **Établir la confiance** : Les États de la région devraient établir des voies de dialogue direct avec leurs voisins, reconnaître la légitimité des préoccupations exprimées par d'autres parties en matière de sécurité, et reconnaître Israël en tant qu'État souverain.

ii) **Renforcer la transparence** : Les États de la région devraient adhérer aux normes internationales les plus élevées en matière de vérification et de non-prolifération, notamment au Protocole additionnel de l'AIEA, et publier des déclarations de politique générale claires concernant les programmes de développement et d'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques qu'ils ont prévu de mettre en place.

iii) **Réduire le nombre d'États dits « du seuil nucléaire »** : Les États de la région devraient faire preuve de retenue eu égard à leurs programmes nucléaires civils en prenant l'initiative de s'appuyer sur les marchés internationaux pour se procurer les services liés au combustible nucléaire, plutôt que de chercher à développer des technologies nucléaires sensibles. Les États parties, notamment les pays fournisseurs nucléaires, devraient coopérer davantage pour garantir un accès fiable et équitable aux services liés au combustible nucléaire, et s'employer tout particulièrement à respecter des normes élevées en matière de non-prolifération, notamment le Protocole additionnel de l'AIEA, dans le cadre de projets de coopération nucléaire civile.

iv) **Lutter contre le non-respect des obligations** : Les États de la région devraient être à l'avant-garde de la lutte contre les cas de non-respect des obligations et l'utilisation continue d'armes de destruction massive dans la région. Ils devraient en outre s'abstenir de défendre les États qui se soustraient à leurs obligations et d'accepter tacitement ces manquements, notamment eu égard à la Syrie. Tous les États devraient coopérer pour protéger les mécanismes internationaux de transparence et de responsabilité, tels que l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et l'AIEA, de toute tentative visant à ébranler leur efficacité et leur crédibilité.

v) **Promouvoir une utilisation responsable de la technologie sensible** : Les États devraient harmoniser leurs systèmes nationaux de contrôle des exportations avec les régimes multilatéraux en la matière, notamment le Groupe des fournisseurs nucléaires, le Régime de contrôle de la technologie des missiles, le Groupe de l'Australie et l'Arrangement de Wassenaar, et souscrire au Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques.

vi) **S'abstenir de prendre des mesures non constructives** : Les États de la région devraient mettre fin à toute coopération militaire ou liée à la sécurité avec la République populaire démocratique de Corée, faire preuve de la plus grande retenue eu égard à la mise au point, à l'essai et au déploiement de missiles balistiques capables de servir de vecteurs à des armes de destruction massive, et mettre un terme à toute forme de soutien apporté aux groupes terroristes et aux groupes agissant par procuration dans la région.

vii) **Renforcer les capacités techniques aux fins de la mise en œuvre** : Les États de la région devraient perfectionner leurs connaissances et leurs compétences techniques aux fins de la mise en œuvre de mesures de vérification et de suivi de la maîtrise des armements. À terme, ces compétences seront utiles à la mise en place d'une zone exempte d'armes de destruction massive dans la région.

f) **Toutes les parties au Traité devraient jouer un rôle constructif en aidant les États de la région à poursuivre les efforts susmentionnés et en coopérant avec eux lorsque cela est possible et pertinent.** Les parties au Traité devraient fournir un appui et proposer leur coopération, notamment en proposant des mesures de renforcement des capacités, afin d'aider les États de la région à progresser. Ils devraient en outre s'abstenir de mener des activités non constructives qui ne contribuent pas à la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, notamment en cessant d'apporter un soutien matériel et politique aux États de la région qui sont en violation permanente de leurs obligations en matière de maîtrise des armements et de non-prolifération ;

g) **Les États-Unis sont fermement déterminés à aider les États de la région à prendre des mesures concrètes et à faciliter la mise en place d'un dialogue régional direct, en vue d'instaurer les conditions propices à la mise en place d'une zone exempte d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs au Moyen-Orient.** Nous pensons que si elle placée sous le signe de la coopération et du consensus, cette approche se révélera plus efficace que les précédentes pour ce qui est de rendre la région plus sûre et plus sécurisée. Nous attendons avec intérêt de continuer d'aborder cette question tout au long du cycle d'examen, aux côtés des États de la région et de tous les États parties.