

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

25 avril 2019
Français
Original : anglais

Troisième session
New York, 29 avril-10 mai 2019

Débloquer la diplomatie du désarmement par une approche pas à pas

Document de travail présenté par la Suède

Contexte de sécurité et perspectives à l'approche de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2020

L'un des aspects les plus préoccupants de la situation mondiale actuelle en matière de sécurité tient au retour de la menace des armes nucléaires, qui constitue un problème politique de premier ordre. Nous sommes aux prises avec une spirale dangereuse qui compromet la paix et la stabilité et amoindrit les moyens dont la communauté internationale dispose pour éviter une catastrophe.

Cette évolution présente plusieurs dimensions :

- Le démantèlement progressif de l'architecture de maîtrise des armements nucléaires, cadre qui a ouvert la voie à des réductions sensibles des arsenaux mondiaux et permis de stabiliser les relations stratégiques depuis la fin de la guerre froide ;
- Les questions de prolifération à l'échelle régionale, notamment l'avenir précaire du Plan d'action global commun et la situation diplomatique instable dans la péninsule coréenne ;
- La mise au point de nouvelles capacités nucléaires offensives, notamment les têtes « utilisables » de faible puissance et leurs vecteurs, faisant craindre un accroissement des arsenaux nucléaires pour la première fois depuis le milieu des années 80, en violation du principe d'irréversibilité, et nous éloignant encore davantage de l'objectif, arrêté en commun, d'un monde exempt d'armes nucléaires ;
- Les discours politiques irresponsables, qui évoquent la possibilité d'obtenir une domination stratégique en déployant des technologies révolutionnaires ou de faire un usage préventif de l'arme nucléaire ;
- Les cadres multilatéraux dans l'impasse, devenus victimes de positions tranchées et d'un grave manque de confiance mutuelle.



Il sera extrêmement ardu d'inverser cette tendance négative et cela exigera une direction visionnaire et un changement de méthode. Pourtant, au vu de l'augmentation des risques qui pèsent sur la sécurité mondiale, on peut difficilement imaginer tâche plus urgente. Pour être efficaces et avoir une chance de recueillir un appui suffisant à court terme, les propositions doivent tenir compte de la situation actuelle en matière de sécurité.

Il est crucial que tous les efforts diplomatiques déployés en ce sens s'inscrivent dans le cadre du Traité sur la non-prolifération, pierre angulaire du régime mondial de désarmement et de non-prolifération. La Conférence d'examen de 2020 sera décisive, dans la mesure où elle offrira aux États dotés d'armes nucléaires et à ceux qui n'en sont pas dotés la possibilité de se réunir et de s'entendre sur la voie à suivre pour appliquer le Traité sur la non-prolifération dans ses trois grands axes, dont le désarmement (article VI). Le Traité et ses conférences d'examen passées constituent des obligations juridiques et politiques qui restent à remplir.

Dans ce contexte, il est urgent de lancer des initiatives visant à garantir la mobilisation politique requise à l'approche de la Conférence d'examen de 2020. Il faudrait se donner pour but de faire en sorte que les États Membres puissent démontrer leur attachement aux objectifs partagés qui sont au cœur du régime de désarmement et de non-prolifération et de progresser sensiblement dans la réalisation des obligations précédemment contractées. Il importe avant tout de contribuer au succès de la Conférence d'examen en fixant un ordre du jour ambitieux mais néanmoins réaliste qui vise à créer le terrain d'entente requis.

Bien que le présent document porte sur le pilier du désarmement, il est clair que des avancées notables s'imposeront dans les trois piliers du Traité sur la non-prolifération si l'on veut réunir l'appui nécessaire à la moindre réalisation.

Définir le niveau d'ambition de la Conférence d'examen

En étroite collaboration avec les autres Parties au Traité sur la non-prolifération qui sont intéressées par cette démarche, la Suède œuvrera, pour la Conférence d'examen de 2020, en faveur d'un résultat qui réaffirme :

- La position incontestée du Traité sur la non-prolifération en tant que pierre angulaire du désarmement et de la non-prolifération nucléaires ;
- La validité continue des engagements précédemment pris dans le cadre du Traité sur la non-prolifération, en particulier en 2000 et en 2010 ;
- L'expression d'une opposition sans équivoque à tout emploi d'une arme nucléaire : « une guerre nucléaire est vouée à l'échec et n'a donc pas lieu d'être » ;
- La nécessité d'un ensemble de mesures réalistes, couvrant les trois piliers du Traité, qui tende notamment à progresser dans la mise en œuvre des engagements non encore honorés qui relèvent de l'article VI, sur la base d'une approche pas à pas ;
- Le besoin d'améliorer le fonctionnement du Traité sur la non-prolifération pour qu'il permette un suivi systématique après 2020.

Un résultat qui s'articulerait autour de tels éléments montrerait clairement que l'on entend rompre le cercle vicieux. Cela constituerait en soi un message politique très fort.

Au cours de l'année à venir, l'évolution du dialogue entre les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie en ce qui concerne la maîtrise des armements aura une incidence majeure sur l'ouverture de la Conférence d'examen de 2020. Par

conséquent, la Suède encourage vivement les parties à s'accorder rapidement sur une prorogation du nouveau Traité de réduction des armements stratégiques pour cinq ans et à négocier un régime appelé à lui succéder, qui englobe de préférence les armes à la fois stratégiques et tactiques, d'ici à 2026.

Intérêt de l'approche pas à pas

La méthode progressive classique s'attache à plusieurs éléments de longue date (dont les négociations sur un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires, l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et les assurances négatives de sécurité mondiales et juridiquement contraignantes), énoncés, entre autres, dans les « 13 mesures » de la Conférence d'examen de 2000 et dans le « plan d'action en 64 points » de la Conférence d'examen de 2010. Chacune de ces étapes serait extrêmement utile à elle seule. Cependant, rares sont celles qui semblent pouvoir être franchies d'ici à 2020. Cela tient en partie au fait que certains États les perçoivent comme exigeant de leur part trop de compromis sur le plan de la sécurité nationale, dans le climat stratégique actuel où la confiance fait défaut. Cela tient aussi à ce que la mise en œuvre des mesures prévues nécessite l'adoption de mesures intérimaires concrètes pour préparer le terrain.

Les Parties au Traité sur la non-prolifération ne peuvent pas arriver les mains vides en 2020. La situation est trop dangereuse pour la stabilité future de la communauté internationale ; il faut des mesures d'application « réalistes » qui :

- Signalent que l'on entend procéder à un désarmement géré et mutuel dans le cadre du régime mondial de désarmement ;
- Renforcent la confiance pour les étapes ultérieures ;
- Tiennent compte du contexte de sécurité actuel, qu'elles pourraient elles-mêmes contribuer à améliorer.

Cette approche pas à pas ne nie pas les différences de points de vue entre États mais offre simplement un processus permettant de réunir un consensus politique à l'appui de manifestations d'intérêt pragmatiques, réalisables et à court terme en faveur du régime mondial de désarmement. Surtout, elle n'est pas incompatible avec les autres manières d'envisager le désarmement nucléaire. Étant donné que ce dernier fait partie intégrante de la politique de sécurité au sens large, il a pour objectif central de faciliter l'application des accords précédemment conclus dans le cadre du Traité sur la non-prolifération.

Outre sa fin propre, chaque nouveau pas aurait pour but de restaurer la confiance qui manque aujourd'hui. Une telle méthode pourrait aider à lever les blocages politiques et, partant, donner un tour plus réaliste aux mesures de désarmement plus larges qui sont déjà à l'ordre du jour diplomatique.

L'approche pas à pas offre des possibilités de parvenir aux avancées plus significatives qui sont énoncées dans les Documents finaux des précédentes conférences d'examen. Les premiers pas sont par définition des objectifs plus faciles à atteindre à court terme.

Mesures possibles dans le cadre d'une approche pas à pas

Afin de progresser dans la réalisation des obligations existantes, il importe que la Conférence d'examen de 2020 parvienne à produire des mesures qui aient pour effet de :

- Réduire l'importance des armes nucléaires ;

- Rétablir les habitudes de coopération au sein de la communauté internationale ;
- Réduire les risques nucléaires ;
- Renforcer la transparence concernant la taille des arsenaux, le contrôle des matières fissiles et la technologie nucléaire.

S'il peut y avoir des désaccords sur le degré d'ambition de tel ou tel effort, un ensemble de mesures conçu dans l'esprit de ces principes ferait déjà beaucoup pour honorer les engagements antérieurs et améliorer le programme de désarmement et de non-prolifération.

On trouvera ci-après une liste non exhaustive de mesures qui contribueraient à des avancées sensibles et respecteraient cette vision.

Réduction de l'importance des armes nucléaires

Dans les Documents finaux des conférences d'examen de 2000 et de 2010, les États dotés d'armes nucléaires se sont engagés à diminuer le rôle des armes nucléaires dans leurs politiques de sécurité. Pour appliquer les engagements consistant à limiter l'importance des armes nucléaires, ils pourraient notamment s'appuyer sur les mesures suivantes, en procédant pas à pas :

- **Renforcement des assurances négatives de sécurité** : Les dérogations aux assurances négatives de sécurité pour les États non dotés d'armes nucléaires indiquent un niveau d'attachement à la dissuasion nucléaire contre ces États qui est largement vu comme illégitime. En vertu de la mesure n° 7 du Document final de 2010 pour la Conférence du désarmement, tous les États sont convenus d'œuvrer en faveur d'assurances négatives de sécurité, « sans exclure un instrument qui aurait force obligatoire à l'échelle internationale ». Si des assurances juridiquement contraignantes sont actuellement hors de portée, il incombe toutefois aux États dotés d'armes nucléaires de prendre des mesures pour progresser dans la mise en œuvre de cet engagement.
- **Ratification des protocoles en suspens relatifs aux zones exemptes d'armes nucléaires** : Il reste de nombreuses lacunes sur le plan de la ratification des protocoles. Tous les États s'accordent sur l'intérêt des zones exemptes d'armes nucléaires pour l'application du Traité sur la non-prolifération et plus généralement pour le régime de non-prolifération, et, conformément à la mesure n° 9 du Document final de la Conférence d'examen de 2010, « tous les États intéressés sont encouragés à ratifier les traités établissant une zone exempte d'armes nucléaires... [et] à revoir toutes les réserves qu'ils pourraient avoir à ce sujet ». En particulier, les États dotés d'armes nucléaires pourraient réévaluer leurs réserves concernant la signature et la ratification des protocoles au Traité de Bangkok.
- **« Seule fin » et « non-emploi en premier »** : Les États dotés d'armes nucléaires pourraient envisager de tenir un discours plus clair sur leur volonté de limiter l'emploi des armes nucléaires, et ainsi rassurer la communauté internationale. L'évolution récente du discours des États semble élargir le champ de la dissuasion nucléaire et marquer une prise de distance par rapport aux changements qui ont sous-tendu des engagements antérieurs, notamment la mesure n° 8 du Document final de 2010, dans laquelle « tous les États dotés d'armes nucléaires [s'engageaient] à respecter pleinement leurs engagements en matière de garanties de sécurité ». Un examen des obstacles qui s'opposent à la tenue d'un discours plus apaisé aurait en soi pour effet de relever le niveau de confiance au sein de la communauté internationale.

- **Expression d'une opposition sans équivoque à tout emploi d'une arme nucléaire** : « Une guerre nucléaire est vouée à l'échec et n'a donc pas lieu d'être ».

Rétablissement des habitudes de coopération au sein de la communauté internationale

Reflétant une polarisation de l'opinion internationale, l'action diplomatique sur la maîtrise des armements et les questions nucléaires a essuyé d'importants revers, la frustration s'est creusée et la confiance a été ébranlée. La santé du régime de non-prolifération et de désarmement et l'engagement des États à s'acquitter de leurs obligations sont plus souvent remis en question. D'une manière ou d'une autre, les États doivent revenir à leurs habitudes de coopération et à un niveau d'empathie stratégique essentiel pour atteindre les objectifs du Traité et donner suite aux décisions issues de ses conférences d'examen.

- **Transparence et clarté** : Une plus grande transparence est capitale pour renforcer la confiance internationale, tout comme l'est la clarté dans la communication.
- **Suivi systématique** : En ce qui concerne le document final de 2020, la communauté internationale tirerait le meilleur profit d'un processus de suivi propre à faciliter une mise en œuvre efficace et à convaincre que les engagements ont un sens. Il faudrait y voir une partie intégrante de l'ensemble de mesures élaboré pour assurer l'application du principe de responsabilité quant aux obligations convenues, et faire en sorte que ce processus soit mis en place rapidement après la Conférence d'examen.

Réduction des risques nucléaires

Les États dotés d'armes nucléaires ont une responsabilité particulière en ce qui concerne la réduction des risques nucléaires et l'adoption de mesures visant à réduire ces risques. La réduction des risques nucléaires exige que les responsables des questions de dissuasion nucléaire et les militaires soient pleinement associés aux discussions sur le désarmement et que la communauté diplomatique tienne compte de leurs points de vue dans ses analyses. Lorsqu'ils définiront les mesures à mettre en œuvre pour réduire les risques nucléaires, les États parties pourront exprimer leurs avis sur les priorités à établir entre celles-ci ou faire le distinguo entre les mesures à adopter à plus court terme ou à plus long terme. Ces mesures pourraient notamment viser à :

- **Améliorer les canaux de communication et le protocole de crise** : La mise en place de lignes directes et les échanges directs entre forces armées ont été perçus comme une amélioration importante lors de la guerre froide. Examiner les moyens d'établir un système fiable qui permette d'échanger des messages clairs est sans doute l'un des défis majeurs les plus urgents pour réduire le risque nucléaire.
- **Établir une distinction claire entre les vecteurs conventionnels et nucléaires** : La séparation des armes conventionnelles et des armes nucléaires démontrerait que les armes nucléaires sont des outils purement politiques et stratégiques, indiquerait que les militaires n'envisagent pas de se battre pour gagner dans un conflit nucléaire et réduirait le risque que des attaques contre des installations à double usage notamment destinées au commandement, à la conduite d'opérations, aux transmissions et au renseignement (C3I) puissent être interprétées comme des tentatives stratégiques pour détruire une capacité de riposte.

- **Étudier la vulnérabilité des centres de commandement et de conduite des opérations face aux cyber-menaces** : Malgré l'existence d'un certain nombre de nouvelles technologies potentiellement déstabilisantes, telles que les planeurs hypersoniques, les plateformes autonomes et l'intelligence artificielle, les effets potentiels des cyber-vulnérabilités sur la confiance et la stabilité de la dissuasion sont très importants et mal compris. Les mesures à mettre en œuvre pourraient porter, entre autres, sur des accords et des pratiques optimales, afin de préserver le commandement et la conduite des opérations.
- **Codifier les accords de non-déploiement existants pour les têtes nucléaires tactiques** : Bien qu'elles soient généralement considérées comme plus déstabilisantes, les têtes nucléaires tactiques, à plus courte portée, ne sont pas soumises à la maîtrise des armements. Il faudra relever les défis de la vérification, éventuellement en s'appuyant sur les procédures mises en place dans le cadre du nouveau Traité de réduction des armements stratégiques. Une première étape utile pour prévenir les risques liés à ces équipements consisterait à reformuler les initiatives nucléaires présidentielles de 1992 et à examiner les moyens de les améliorer.
- **Envisager des mesures visant à prolonger les délais de décision en cas de crise** : Les États dotés d'armes nucléaires pourraient étudier les mesures qu'ils pourraient prendre mutuellement pour allonger les délais de décision et faciliter la détection des crises en déclarant à l'avance comment ils interpréteraient telle ou telle action de la part des autres États. Par exemple, même si d'aucuns soutiennent que le fait de s'éloigner des postures de lancement-sur-alerte ou de lever l'état d'alerte nucléaire pourrait accroître l'instabilité aux premiers stades d'une crise, alors que les adversaires préparent leurs arsenaux nucléaires dans l'urgence en prévision d'une éventuelle attaque préventive, l'état d'alerte instantanée comporte des risques élevés de lancement accidentel ou involontaire lié à une mauvaise interprétation ou un mauvais calcul. Les risques complexes associés aux différentes postures nucléaires méritent une attention accrue.

Transparence en matière d'arsenaux, de contrôle des matières fissiles et de technologie

Le désarmement nucléaire comprend évidemment la réduction du nombre de têtes nucléaires, de vecteurs et de leurs plateformes. Il s'agit là d'un principe fondamental reconnu par tous et affirmé par les États dotés d'armes nucléaires, qui ont pris « l'engagement sans équivoque de procéder à l'élimination totale de leurs arsenaux nucléaires » et qui ont accepté, en 2000 et 2010, « de redoubler d'efforts pour réduire et, à terme, éliminer tous les types d'armes nucléaires, déployés ou non, notamment par des mesures unilatérales, bilatérales, régionales et multilatérales ». Des mesures essentielles doivent également être prises pour réglementer et réduire les matières fissiles de qualité militaire et l'accès à certaines technologies clés.

- **Faire rapport sur les arsenaux et prévoir leur modernisation et la réduction progressive de l'importance de la dissuasion nucléaire** : Des plans clairs démontrent un certain degré de responsabilité vis-à-vis de la communauté internationale, favorisent une meilleure compréhension, facilitent les échanges et peuvent renforcer la confiance dans une voie commune vers le désarmement, même si les États ne s'inscrivent pas actuellement dans une logique de réduction de leurs arsenaux.
- **Faire rapport sur les stocks de matières fissiles et déclarer les excédents à placer sous le régime des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique** : Mieux connaître les stocks et la nature de ceux-ci permet de prendre

la mesure du problème et facilite la confiance dans les futurs processus de désarmement.

- **Ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et prendre des mesures en vue de l'élaboration d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires, conformément à l'engagement pris par tous les États en 2000 et 2010** : Les États devraient envisager l'adoption de mesures qui permettent de progresser vers ces objectifs, qui semblent pour l'heure inaccessibles.
 - **Mettre au point des capacités et des procédures relatives au désarmement et à la maîtrise des armements, en faisant fond sur les enseignements tirés du Partenariat international pour la vérification du désarmement nucléaire, du Partenariat quadripartite de vérification nucléaire et d'autres projets connexes** : Réduire les obstacles techniques à la vérification peut renforcer la confiance mutuelle des États dans la mise en œuvre de leurs engagements en matière de désarmement.
-