

LA CONFÉRENCE D'EXAMEN DU TRAITÉ DE NON-PROLIFÉRATION AU FIL DES JOURS (29 AVRIL AU 28 MAI 2010)

DANIEL DURAND *

Du 3 au 28 mai s'est tenue à New York la Conférence d'examen du TNP (Traité de non-prolifération nucléaire). Une délégation de près de 250 Français a participé à la première semaine des travaux. J'en faisais partie et j'ai continué à mon retour de suivre les discussions au jour le jour grâce aux comptes rendus faits par les militantes du Reaching Critical Will ¹.

Quelle était l'importance de cette quatrième Conférence d'examen du TNP? Comment se sont déroulées les discussions précédant l'adoption du texte final? Comment peut-on évaluer l'importance politique de celui-ci? J'essaierai d'apporter mon témoignage et quelques éclairages sur ces trois questions.

Les enjeux de la Conférence du TNP

Le TNP (Traité de non-prolifération nucléaire) est un traité international dont le triple objectif est d'empêcher la prolifération des armes et technologies nucléaires, de promouvoir la coopération dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et de favoriser la réalisation du désarmement nucléaire et d'un

* CHERCHEUR À L'IDRP - INSTITUT DE DOCUMENTATION ET DE RECHERCHES SUR LA PAIX - Une partie des sources de cet article vient des chroniques rédigées sur mon blog: <http://culturedepaix.blogspot.com>

¹ Tous les jours, leur bulletin «NPT News In Review» est paru sur <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/nirindex.html#2010>. Autre source précieuse, le blog d'Acronym Institute, animé par Rebecca Johnson et Carol Naughton: <http://www.acronym.org.uk/blog.htm>

désarmement général et complet. Le TNP est le traité qui a recueilli le soutien le plus large puisque 191 pays l'ont ratifié et que seuls l'Inde, Israël et le Pakistan ne l'ont pas fait (la Corée du Nord dit s'en être retiré ce que les autres pays n'acceptent pas).

Depuis l'entrée en vigueur du Traité en 1970, des conférences se sont tenues tous les cinq ans afin d'en examiner le fonctionnement. En 1995, les pays signataires ont décidé de le « proroger indéfiniment » ce qui signifie qu'il n'y a plus de discussion sur son renouvellement. Par contre, à cette Conférence, les États avaient joint des recommandations dont celles de signer un Traité d'interdiction des essais nucléaires en 1996 (fait mais pas ratifié donc pas entré encore en application), de signer un traité d'interdiction des matières fissiles militaires (pas encore discuté), d'établir une zone dénucléarisée au Moyen-Orient (votée par l'Assemblée générale de l'ONU mais pas encore décidée).

En 2000, la Conférence d'examen avait voté aussi des recommandations positives : 13 « étapes pratiques » pour renforcer son volet désarmement nucléaire (elles n'ont pas été respectées).

10 L'élection de George W. Bush, la politique américaine de mépris des traités internationaux qui s'ensuivit, l'attitude d'autres pays nucléaires comme la France ont abouti à la Conférence d'examen de 2005 à enterrer les avancées sur le désarmement, au profit du seul discours sur la lutte contre la prolifération et la « triche » de certains États. Au printemps 2010, le contexte a changé, en partie avec les déclarations sur la nécessité de relancer le désarmement nucléaire faites par le président Obama, avec l'accord de limitation des têtes nucléaires russo-américain et la crainte persistante d'un terrorisme nucléaire.

Le Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki Moon, s'était beaucoup engagé avant les travaux, estimant qu'« il est plus que jamais urgent que les populations du monde entier exigent le changement, exigent que des mesures soient prises qui aillent au-delà des demi-mesures prudentes du passé ».

Si l'élan était clair du côté des Nations unies, qu'en est-il du côté des États nucléaires ?

La France avait eu une attitude très réservée en 2009, lors des déclarations du président Obama : « L'an dernier, à Prague, le président Obama a affirmé fortement son ambition d'un monde sans armes nucléaires [...] Voilà pour la vision. Mais, pour ce qui est de l'action, la situation s'avère moins brillante » (extraits de l'allocution prononcée à la conférence « Global Zero » par Pierre Sellal, Secrétaire général du ministère français des Affaires étrangères et européennes à Paris, 2 février 2010). D'ailleurs, même si la France affichait sur son site internet en page d'accueil « La France est pleinement mobilisée

pour contribuer au succès de cet événement. Nous devons saisir cette occasion pour progresser vers un monde plus sûr [...]», le fait d'avoir quelques jours avant la Conférence fait un nouveau tir d'essai de son nouveau missile stratégique M51 (dont la seule justification est de pouvoir atteindre plus facilement la Chine) n'envoyait pas forcément un signal très crédible à la Conférence d'examen du TNP... La principale inconnue du côté des pays nucléaires résidait dans l'attitude qu'aurait la délégation des États-Unis : jusqu'où irait-elle pour obtenir un texte final et montrer ainsi la validité des positions diplomatiques nouvelles du président Obama ?

Du côté des pays non-nucléaires, les interrogations résidaient dans la solidité de la cohésion dans le bloc des pays non-alignés, qui demandait un engagement plus grand des puissances nucléaires pour le désarmement, et, comme le groupe des pays arabes, soutenait la création d'une zone dénucléarisée au Moyen-Orient.

Certaines puissances moyennes du Sud et du Nord (Afrique du Sud, Suède, Canada, Slovaquie, etc.) regroupées au sein, soit du groupe du Nouvel Agenda, soit du Middle Power initiative, pourraient-elles faire avancer l'exigence de calendriers de mesures de confiance et de désarmement progressives pavant le chemin vers un monde sans armes nucléaires ? Enfin, l'Iran pourrait-il, comme il l'avait fait en 2005, utiliser les difficultés de la négociation pour jouer un rôle de trublion ?

Cette Conférence était également l'occasion de faire le point du développement de la mobilisation des associations luttant pour la paix et le désarmement, qui, avec la campagne ICAN (International Campaign for Abolition of nuclear weapons), avaient concentré leurs efforts autour de la signature d'une Convention d'abolition des armes nucléaires, le point de l'impact de l'engagement du mouvement des « Maires pour la paix » dont la campagne « Vision 2020 » rassemble des milliers de collectivités locales par le monde, et dont le maire d'Hiroshima, M. Akiba, est un élément actif. Des institutions internationales comme le CICR (Comité international de la Croix-Rouge) avaient aussi déclaré avant la Conférence : « De l'avis du CICR, la prévention de l'emploi des armes nucléaires passe par le respect d'une obligation existante, celle de poursuivre les négociations visant à adopter un traité international juridiquement contraignant afin d'interdire et d'éliminer totalement ces armes. Il s'agit également de prévenir leur prolifération et de contrôler l'accès aux matières et à la technologie pouvant servir à les produire ». Allait-on vers une sorte « d'Alliance tripartite » (ONG, institutions, États) qui pourrait, si elle se renforçait, créer un élan semblable à celui du processus d'Ottawa, concernant les mines antipersonnel ?

TNP: la négociation

La Conférence d'examen 2010 du TNP a, en fait, commencé avant l'heure : dès le samedi 1^{er} mai, puisque le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki Moon s'est adressé en avant-première aux délégués participant à une Conférence internationale pour la paix, l'abolition des armes nucléaires, un monde juste et durable, en leur disant : « continuez d'être la conscience du monde ».

Ce discours de Ban Ki Moon était particulièrement significatif puisqu'il se déroulait dans l'église de Riverside, là-même où le prix Nobel de la paix, Martin Luther King Jr, lança un appel contre la guerre du Vietnam ; là même où Nelson Mandela fit son premier discours public aux États-Unis après sa libération des prisons sud-africaines.

Ce message a été reçu cinq sur cinq par le millier de participants à la Conférence de Riverside. Et le lendemain, en plein cœur de Manhattan sur la 7^e avenue, ce sont plus de 15 000 manifestants qui se sont regroupés pour un défilé haut en couleurs jusqu'au siège de l'ONU.

12

Le lundi matin, à l'ouverture de la Conférence d'examen du TNP, j'ai participé, avec 150 militants du Mouvement de la paix tout de noir vêtus avec un masque blanc sur le visage, à une veille silencieuse sur le trottoir face à l'ONU, tels les fantômes de la réprobation universelle face à la folie des puissants.

Une fois ce cadre posé, que dire du déroulement des discussions ?

La première semaine, consacrée aux discours en séance plénière, a montré, malgré le formalisme, un changement de ton par rapport à 2005. À l'ouverture, le secrétaire général des Nations unies a redit, comme il l'avait fait devant les ONG à Riverside, que « le monde attend plus de nous : plus de progrès sur le désarmement, plus de réduction des armements et plus de transparence ».

La confrontation verbale Iran/États-Unis, au travers des interventions de M. Amadinedjad et de Mme Clinton, a fait long feu. On retiendra surtout de cette dernière un discours suivant de près les différentes déclarations du président Obama depuis un an. Ce ton ainsi que la réaffirmation de l'égale importance des trois piliers du TNP : désarmement, non-prolifération, énergie civile était bien sûr à cent lieues des discours américains de 2005, où l'on entendit même un jour l'ambassadeur américain déclarer que le « *bargain* » (le compromis) central du TNP était entre non-prolifération contre énergie civile donc exit le désarmement !

Le Pentagone a annoncé, dans la même journée, pour la première fois de l'Histoire, le nombre exact des têtes nucléaires américaines :

5 113 têtes nucléaires à fin septembre 2009 (en dehors des armes nucléaires retirées de la circulation et en voie d'être démantelées). Cette annonce a constitué un signal de transparence intéressant : la France avait dit simplement en 2008 qu'elle possédait « moins de 300 têtes ». La dernière semaine, élément positif, le nouveau gouvernement britannique a annoncé que l'arsenal nucléaire du Royaume n'excédera pas 225 têtes nucléaires, dont un maximum de 160 opérationnelles.

La déclaration faite par l'ambassadeur Éric Danon, au nom de la France, n'a apporté aucune nouveauté par rapport au discours officiel français actualisé depuis l'accession à la présidence de Nicolas Sarkozy. « La France a choisi de convaincre par l'exemple et de porter des initiatives ambitieuses dans tous les domaines du Traité » a essayé de convaincre M. Danon en rappelant les réductions et fermetures de sites nucléaires français en 1996 et 1997. Or chacun sait qu'aucune de ces décisions n'a été prise dans un but de désarmement et qu'il ne s'agit que d'une argumentation « a posteriori » dans un seul souci de communication.

La vision française est celle d'un « monde où tous les États œuvreront résolument pour faire progresser le désarmement dans toutes ses composantes ; où les doctrines des puissances nucléaires réduiront le rôle des armes nucléaires aux seules circonstances extrêmes de légitime défense face à une atteinte à leurs intérêts vitaux, avec des arsenaux réduits à leur stricte suffisance en fonction du contexte stratégique international ». Ce n'est donc pas celle d'un monde *sans* armes nucléaires, mais d'un monde où les « sages » (les grandes puissances) *garderaient* indéfiniment leurs armes nucléaires, qu'ils réduiraient à leur « stricte suffisance »...

De nombreux pays ont fait des déclarations fortes pour dire qu'il fallait que les mesures de désarmement, notamment les « 13 étapes pratiques » adoptées en 2000, fassent l'objet d'un calendrier. L'Organisation des pays non-alignés a déposé un document de travail pour faire connaître ses propositions pour l'application de l'article VI et des « 13 étapes » en proposant trois phases. Une première phase 2010-2015 basée sur la réduction des menaces nucléaires et de premières mesures de désarmement, une phase 2015-2020 centrée sur la réduction des arsenaux et la promotion de la confiance, une troisième phase 2020-2025 sur la consolidation d'un monde dénucléarisé.

Les deuxième et troisième semaines de la Conférence du TNP ont été consacrées aux discussions dans les commissions I (désarmement), II (non-prolifération) et III (énergie nucléaire civile). Dès la fin de la première semaine, les commissions I et II ont fait circuler de premiers brouillons de textes, complétés par des projets

de textes de leurs sous-commissions. Leur caractéristique était, dès le départ, de reprendre les acquis de 1995 et 2000 et d'essayer d'aller plus loin pour le désarmement, en proposant un calendrier de réalisation des diverses mesures.

Le texte du Comité I proposait que pour améliorer la mise en œuvre de l'article VI, les puissances nucléaires conviennent de 26 actions concrètes et de consultations « pas plus tard qu'en 2011 » sur des progrès concrets du désarmement nucléaire, sur la base desquelles consultations le Secrétaire général des Nations unies déciderait « une conférence internationale en 2014 pour examiner les voies et les moyens de décider d'une feuille de route pour l'élimination complète des armes nucléaires suivant un calendrier précis, y compris au moyen d'un instrument juridique universel » (Action 7).

14

Dans la commission II, l'essentiel des débats a tourné sur la généralisation ou non des garanties supplémentaires contenues dans le Protocole additionnel de l'AIEA² : les délégations occidentales et particulièrement la France ont insisté pour que le Protocole additionnel devienne la norme des garanties remplies par les États non-nucléaires. Cette insistance a irrité de nombreux pays non-nucléaires, comme le Brésil ou le Venezuela, qui ont fait remarquer qu'il était demandé toujours plus de normes et d'engagements aux États non-nucléaires alors que les États nucléaires rechignaient à prendre aucun engagement concret (agenda, garanties de sécurité) pour le désarmement et l'application de l'article VI. Le brouillon de document II, s'il n'appelait pas à signer et ratifier les protocoles additionnels de vérification de l'AIEA, faisait référence néanmoins à ces protocoles comme à un standard de vérification, ce qui devait être très contesté.

Quant au texte III, en dehors des références à l'énergie civile, il faisait mention pour la première fois dans un texte officiel du droit au retrait du Traité (qui était demandé par de nombreux pays) tout en soulignant l'importance majeure de garder tous les pays dans le TNP.

Ces textes ont évidemment été soumis aux divers critiques et propositions d'amendements et ont connu plusieurs versions. Les échos des discussions dans les différents Comités (désarmement, non-prolifération, énergie civile) montraient que les divergences entre délégations étaient très fortes sur des points importants. Il y a eu notamment une pression très forte des puissances nucléaires pour affaiblir les références fortes à la mise en œuvre de l'article

² Plus strict en termes de visites, notamment inopinées.

VI du TNP, contenues dans les 26 points du projet de texte, le «draft paper», ainsi que pour faire généraliser le renforcement des protocoles de vérification de l'AIEA.

Ce «travail de sape», dans lequel s'est illustrée la représentation française, a visé notamment à faire supprimer toute référence à des engagements datés ou quantifiés. Ainsi, l'action 6 qui disait que les puissances nucléaires «devaient convenir de consultations pas plus tard qu'en 2011 pour accélérer des progrès concrets du désarmement nucléaire» s'est transformée en «sont appelées à convenir de consultations en temps opportun».

À la fin de la troisième semaine, a été publié le brouillon du texte concernant le Moyen-Orient et la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive (et non simplement d'armes nucléaires comme il est parfois faussement écrit). Le fait qu'un brouillon ait pu être publié représentait un progrès depuis l'immobilisme régnant depuis 1995. Les propositions faites de tenir une Conférence internationale sur cette question d'ici 2012 et celle de la nomination d'un émissaire spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour faciliter les discussions ne régleront pas les problèmes d'un coup de baguette magique mais montraient un regain d'intérêt et de prise en compte par la communauté internationale de la démilitarisation nucléaire, chimique et biologique de la région comme élément de construction d'une paix durable au Moyen-Orient.

Finalement, le président philippin de la Conférence, Liban N. Cabactulan, a présenté, trois jours avant la fin de la Conférence, un texte global de 26 pages, formé d'un tronc général formé des projets relatifs aux trois comités puis d'une partie «Conclusions et recommandations sur le suivi des actions» qui contient trois «plans d'actions» sur le désarmement nucléaire, la non-prolifération et les usages pacifiques de l'énergie nucléaire.

TNP - Un accord pour de nouvelles étapes ?

Finalement, le vendredi 28 mai, à 21 h 40 (heure française), la Conférence d'examen du Traité de non-prolifération à New York a réussi à adopter par consensus un document comportant trois plans d'actions sur les trois piliers du TNP, renouant avec le chemin décidé à la Conférence de 2000, et interrompu à la Conférence de 2005, essentiellement sous la pression calamiteuse de l'administration Bush. De plus, une sorte de quatrième plan d'action, même s'il n'est pas nommé ainsi, établit une série de recommandations pour établir une zone exempte d'armes nucléaires et de destruction massive au Moyen-Orient, renouant là avec le chemin décidé à la conférence de 1995. S'agit-il simplement d'une sorte de «remise à zéro» des

compteurs après dix ou quinze ans d'immobilisme? Un peu, mais peut-être aussi un peu plus que cela. Il contient des progrès, légers certes, mais réels, sur les textes précédents.

Concernant le Moyen-Orient, il est proposé l'organisation d'une conférence en 2012 sur la résolution de 1995, appuyée par les États dotés de l'arme nucléaire et à laquelle devront participer tous les États de la région du Moyen-Orient. Il est également demandé au Secrétaire général de nommer un facilitateur chargé de mener des consultations avec l'ensemble des pays du Moyen-Orient... Le facilitateur devra de plus faire un rapport sur les résultats de la conférence de 2012 lors de la prochaine conférence d'examen du TNP, en 2015. Les pays arabes et les pays non-alignés ont salué positivement ce texte et isolé l'Iran qui avait annoncé primitivement qu'il bloquerait l'accord général à cause des «faiblesses» de ces recommandations.

Concernant le désarmement nucléaire, les engagements de l'année 2000 sont réaffirmés, notamment «l'engagement sans équivoque» d'éliminer les armes nucléaires mais de manière plus importante.

16

Si les puissances nucléaires ont réussi à éliminer toute référence directe à un calendrier d'élimination, elles ont accepté, de fait, une échéance de date. Elles se sont engagées à faire un rapport sur la mise en œuvre de leurs engagements à la Conférence préparatoire (la «Prepcom») de 2014 et accepté que le but de la prochaine Conférence d'examen de 2015 soit «de considérer et décider des actions pour les étapes suivantes de l'accomplissement complet de l'article VI», ce qui suppose implicitement que les étapes précédentes aient été accomplies. Cela ouvre quelques perspectives pour l'action des ONGs...

Concernant les deux autres comités, des compromis ont été trouvés. Par exemple, pour le Protocole additionnel concernant les garanties de sécurité de l'AIEA, la formule trouvée ne dit pas que le Protocole additionnel est le standard de la vérification, mais note que, *pour* les États qui appliquent les deux Protocoles (normal et additionnel), ces mesures représentent un standard de vérification renforcée.

On peut penser que l'adoption de cette résolution finale, avec ses limites et ses faiblesses, va lancer à la communauté internationale un signal positif, ainsi que l'a déclaré le Président de la Conférence d'examen de 2010, M. Liban N. Cabactulan, des Philippines, estimant que les États-parties avaient réussi à s'unir, «en dépit des réalités politiques complexes, pour réaffirmer la nécessité de renforcer encore les trois piliers du TNP et de maintenir ainsi l'élan mondial en faveur d'un monde débarrassé du fléau des armes nucléaires».

Qu'est-ce qui a permis dans le contexte général de favoriser une issue positive ? On peut estimer que l'Égypte, qui coordonnait les pays non-alignés, a joué un rôle important avec son ambassadeur Maged Abdellaziz. Il faut sans doute voir le travail fait par l'administration Obama et l'ambassadrice Susan Burk, pour réaliser quelques compromis difficiles et parvenir à un texte final.

On peut certainement penser de manière plus générale que les déclarations du président Obama en 2009 avaient dégelé la « banquise » imposée par l'administration Bush et libéré des énergies. La campagne beaucoup plus large des forces de la société civile : ONGs avec le réseau ICAN, réseau des élus locaux, engagement nouveau (encore modeste mais prometteur) des forces syndicales avec la Confédération syndicale internationale ont participé de ce nouveau climat. Cela a donné les coudées plus franches que par le passé au Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki Moon, qui s'est engagé de manière très directe.

Le faisceau de ces efforts a créé un meilleur contexte. Qu'en sera-t-il demain dans l'application de ces résolutions ? Les mêmes débats qui ont traversé la Conférence vont continuer : les mêmes forces contradictoires qui se sont exercées auront à se déployer... Cela dépendra aussi de l'évolution, positive ou non, de ce fameux « contexte », stratégique mais aussi politique...

