



HAL
open science

Traité d'interdiction des armes nucléaires, US Nuclear Posture Review 2018...Observations sur les développements récents du dossier nucléaire

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Traité d'interdiction des armes nucléaires, US Nuclear Posture Review 2018...Observations sur les développements récents du dossier nucléaire. Paix et sécurité européenne et internationale, 2018, 9. hal-01978378

HAL Id: hal-01978378

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01978378>

Submitted on 25 May 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.

Traité d'interdiction des armes nucléaires, US Nuclear Posture Review 2018...Observations sur les développements récents du dossier nucléaire.

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire, Université Grenoble Alpes.

Après avoir présenté les perturbations qui viennent d'affecter le dossier nucléaire depuis la mi 2017 - conclusion du Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN), *Nuclear Posture Review*, remise en cause de l'accord nucléaire iranien, durcissement puis brusque éclaircie sur le front nord-coréen... -, cet article tente d'évaluer leurs incidences prévisibles et possibles sur les grands constituants du dossier nucléaire - acteurs, en particulier les relations entre *Have* et *Have Not*, normes, diplomatie - et le dossier lui-même. Cette réflexion se termine sur une interrogation : n'est-on pas à la veille du basculement dans une autre phase de l'histoire du dossier nucléaire, celle de la fin du TNP et de la dissuasion généralisée ? Ou, à défaut d'aller si loin dans le bouleversement, d'une nouvelle période de très fortes tensions dans la diplomatie du désarmement ?

After presenting the disturbances that have just affected the nuclear file, since mid 2017 -conclusion of the *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons* (TPNW), nuclear posture Review, questioning of the *Iranian nuclear agreement*, hardening and then abrupt thinning on the North Korean front...-, this Article attempts to assess their foreseeable and possible impacts on the major constituents of the nuclear file - actors, especially the relations between *Have* and *Have Not*, standards, diplomacy - and the dossier itself. This reflection ends with a question: Is it not on the eve of the changeover to another phase of the history of the nuclear dossier, that of the end of the NPT and of widespread deterrence? Or, failing to go so far in the upheaval, of a new period of very strong tensions in the diplomacy of disarmament?

I.Introduction

En moins d'une année plusieurs événements importants intéressant le dossier nucléaire, central du point de vue de la sécurité internationale, sont survenus. Au traité d'interdiction des armes nucléaires adopté en juillet et ouvert à la signature le 20 septembre 2017, a succédé début février 2018, la *Nuclear Posture Review* des Etats Unis, puis après une forte aggravation de la crise nucléaire nord-coréenne, une surprenante ouverture. De plus il se confirme fin avril 2018, que Donald Trump compte bien remettre en question l'accord nucléaire iranien et l'on se gardera d'oublier que cette nouvelle suit de très peu les frappes sur l'arsenal chimique présumé de la Syrie. Pourquoi cette accumulation ? Est-ce le fruit du hasard ? Est-elle due à un effet Trump ? Quel est le sens de ces événements, quelle est leur portée, sont-ils liés les uns aux autres, forment-ils une suite ? Si on cherche, entre eux un point commun, c'est leur effet et leur potentiel de perturbation qui vient à l'esprit en premier lieu. Cela ouvre une autre question, celle de savoir si ces événements affectent ou peuvent affecter les constituants du dossier nucléaire et le dossier lui-même.

II. Une succession d'événements « perturbateurs ».

Chacun des événements que l'on vient d'évoquer a provoqué de l'inquiétude, des réactions nettement négatives voire une crise. Le TIAN perturbe la diplomatie du désarmement nucléaire. Il est possible de penser que d'une certaine façon la *Nuclear Posture Review 2018* lui répond – elle contredit le TIAN en validant la dissuasion nucléaire – mais elle a aussi, bien d'autres effets. La prolifération qui est le point commun des questions iranienne et nord-coréenne, est au cœur de cette *Review*. Mais on voit que leur évolution s'inverse. La crise et la menace du recours à la force, qui s'étaient éloignées de Téhéran tendant à y revenir tandis que l'on espère en voir sortir la Corée du nord. Et les plus pessimistes craignent que les frappes en Syrie ne fassent qu'en annoncer d'autres, sur la Corée du Nord ou l'Iran.

II.1. Le traité d'interdiction des armes nucléaires bouscule la diplomatie du désarmement nucléaire

Le traité d'interdiction des armes nucléaires est le résultat de la frustration éprouvée, après la guerre froide, par les Etats du courant antinucléaire devant le peu de progrès du désarmement nucléaire. Malgré leurs pressions réitérées, le TICEN ne parvient toujours pas à entrer en vigueur, les concessions qu'ils pensaient avoir obtenues lors des conférences d'examen du TNP de 2000 et 2010, ne se traduisent pas dans la réalité et la conférence de 2015 a été un échec.

A partir de 2013, on assistera, de leur part, à une accélération, en 3 phases. La première sera celle de la tenue des trois conférences sur l'impact humanitaire des armes nucléaires, associant Etats militants et société civile, en 2013 (Oslo) et 2014 (Nayanit et Vienne), afin de renforcer la dynamique favorable à l'élimination, de délégitimer davantage la dissuasion et d'accréditer l'idée que les armes nucléaires, comme les autres armes de destruction massive, doivent être interdites. Cette « externalisation » de la diplomatie antinucléaire va être suivie, en 2015, d'un retour dans le mécanisme institutionnel classique du désarmement, à la Première Commission et à l'Assemblée générale, avant que – troisième phase, succédant à l'échec de la conférence d'examen du TNP de 2015- se produise en 2016, le vote de la résolution 71/258 décidant, malgré l'opposition des Etats dotés, l'organisation en 2017, d'une conférence des Nations unies pour négocier un traité d'interdiction des armes nucléaires¹. Dans le contexte de la diplomatie du désarmement du moment ce vote équivalait à franchir le Rubicon, puisque les auteurs du projet savaient très bien que les Cinq y étaient opposés. Ils savaient aussi que, une fois enclenché par la résolution que l'Assemblée ne manquerait pas de voter, le processus de conclusion de TIAN aboutirait.

C'est bien ainsi que les choses se sont passées. Présenté par l'Autriche au nom de 57 parrains et co-parrains, le projet de résolution a été adopté à une majorité relativement faible de 113 voix pour, contre 35 et 13 abstentions, une trentaine d'Etats ne participant pas au vote². Cette manœuvre réalisait, après celle qui permit en 1996 la conclusion du TICEN, un nouveau contournement de la Conférence du désarmement, mais beaucoup plus marqué puisque, cette fois, la Conférence n'a pas du tout traité la question. La conclusion du traité a été très rapide. Après une réunion d'organisation le 16 février, deux sessions de « négociation » - du 27 au 31 mars, puis à partir du 15 juin- ont permis l'adoption du traité le 7 juillet 2017, par 122 Etats. Il a ensuite été ouvert à la signature le 20 septembre et signé par 44 Etats.

Le nouveau traité a évidemment été qualifié d'« historique » par ses partisans, qui ont aussitôt proclamé que les armes nucléaires étaient désormais interdites. C'est aller vite en besogne. Le traité n'est pas encore en vigueur. Mais il se peut qu'il le soit assez vite, puisqu'il suffit pour cela que 50 Etats l'aient ratifié. Si cela se produit, ce qui est possible et plausible, on peut imaginer que la majorité antinucléaire ne manquera pas de s'appuyer sur l'idée que le droit international interdit les armes nucléaires, pour tenter de renforcer ses positions en faveur du désarmement nucléaire à l'Assemblée générale et dans tous les forums du désarmement. Cette démarche ne manquera pas de se heurter à un discours contraire mettant

¹ Ces phases sont présentées de manière détaillée dans nos chroniques du désarmement : Voir *PSEI* n° 1 Sécurité et insécurité ... Désarmement n° s 212- 214 ; *PSEI* n° 2 Chronique désarmement 2015 n° s 71, 72 ; *PSEI* n° 5, 2016, Désarmement, N° 211 et Diplomatie et débat du désarmement en 2015, n° 61 ; *PSEI* n° 8, 2018

² V pour davantage de détails : *PSEI* n° 8, 2018 Désarmement 2016, n° s 15, 18, 19, 31.

en avant l'idée que le droit international n'interdit toujours pas les armes nucléaires, les Etats les plus intéressés - les Etats dotés et leurs alliés ainsi que les autres puissances nucléaires – n'acceptant pas cette interdiction. Dans la diplomatie du désarmement, les choses ne seront plus comme avant, un pas a été franchi.

II.2. La NPR valide la dissuasion nucléaire.

La *Nuclear Posture Review*, commandée par D Trump, publiée le 2 février 2018³ a fait, comme on pouvait s'y attendre, l'objet de nombreux commentaires, le plus souvent critiques, aux Etats-Unis même, notamment de la part de la *Federation of the American Scientists*⁴, en Europe et ailleurs. Le document est nettement moins excessif qu'on pouvait le craindre ; ce n'est pas un texte de rupture. Il ne préconise pas la reprise des essais, la fabrication de nouveaux types d'armes, le retrait du traité FNI. Il ne met pas en avant le rôle des défenses anti-missiles ou la nécessité d'assurer la supériorité des Etats-Unis. Comme le dit B. Tertrais, la NPR est de facture classique. C'est un document modéré, il n'y a pas de baisse du seuil nucléaire, ni de tournant vers la préemption. L'éventuel emploi de l'arme nucléaire reste réservé « aux circonstances extrêmes pour défendre des intérêts vitaux des Etats Unis, de leurs alliés et de leurs partenaires ».

Mais ce n'est pas un document de *statu quo*⁵. Il part du constat que les menaces, y compris nucléaires, ont « nettement augmenté » depuis le précédent rapport : « Les Etats-Unis se trouvent maintenant dans un environnement de menaces nucléaires plus diverses et technologiquement avancées, que jamais auparavant, en présence d'un dynamisme considérable sur le plan des programmes de développement et de déploiement de systèmes de vecteurs et d'armes nucléaires d'éventuels adversaires ». Pour répondre à cet « environnement sécuritaire international incertain et en évolution » et « protéger les Etats-Unis, leurs alliés et leurs partenaires, et favoriser la stabilité stratégique », il faut « des capacités nucléaires américaines flexibles, adaptables et résilientes ». Cela conduit, à « maintenir en puissance et remplacer les capacités nucléaires, moderniser le NC 3, renforcer l'intégration de la planification militaire nucléaire et non nucléaire » et à examiner « les modalités de partage supplémentaire par les alliés des obligations de la mission de dissuasion nucléaire ». Le soutien et remplacement couvre la triade stratégique et les capacités nucléaires non stratégiques. Le système de Commandement, de contrôle et de communication est considéré comme vieillissant, dépassé et inadapté aux nouvelles menaces. Sa modernisation sera donc complète ; elle comprendra notamment le renforcement de la protection contre les menaces dans le cyberspace et la réforme de la gouvernance du système NC3 dans son ensemble. Un effort de même type sera fait pour l'infrastructure liée aux armes nucléaires, elle aussi dépassée. En ce qui concerne les capacités non stratégiques, Washington vise à renforcer la dissuasion avec « des compléments spécifiques » permettant « d'améliorer la flexibilité et la réactivité des forces nucléaires américaines ». Cela introduit un des points qui ont le plus retenu l'attention, « l'option de faible puissance » (ogive de MSBS de faible puissance et SLCM à charge nucléaire), dont le but d'avoir la capacité d' « adapter la dissuasion et l'assurance à chaque situation ...(et d'étendre) la portée des options crédibles dont disposent les Etats-Unis pour réagir à une attaque stratégique non nucléaire ou nucléaire » et d'améliorer la dissuasion « en indiquant à d'éventuels adversaires que leur escalade nucléaire limite ne présente pas d'avantage exploitable ». La NPR consacre aussi un passage au terrorisme nucléaire, précisant que : « une attaque nucléaire terroriste contre les Etats-Unis ou leurs alliés et leurs partenaires représenterait une « circonstance extrême » dans laquelle les Etats-Unis pourraient envisager le recours à l'ultime forme de représailles ». Il est important de souligner que cette détermination vise « tous les Etats, groupes terroristes ou autres acteurs non étatiques qui appuient ou facilitent les efforts menés par des terroristes pour obtenir ou utiliser des engins nucléaires ». La dernière partie de la NPR 2018 est relative à la non-prolifération et à l'Arms control. Washington se dit toujours engagé en faveur de l'une comme

³ Il s'agit de la 4^{ème} Review. La première a été réalisée sous Bill Clinton en septembre 1994, la seconde par GW Bush en 2002, la troisième par B Obama en 2010. Le texte de la NPR est accessible sur le site du Département de la défense, qui offre aussi un long résumé en français

⁴ V John Mecklin, The Experts on the New NPR, *BAS, Analysis*, 2 feb. 2018

⁵ Voir son analyse par B Tertrais, Sept commentaires sur la Nuclear Posture Review (NPR), *Bulletin*, n° 51, février 2018, de l'Observatoire de la dissuasion, FRS.

de l'autre mais maintient ses positions sur le TICEN et souligne que l'on ne doit pas s'attendre à de nouveaux progrès dans le contexte présent.

Du point de vue qui nous occupe ici, l'important est le message que la NPR de 2018 envoie aux autres Etats, aux possesseurs de l'arme nucléaire, aux candidats potentiels et aux Etats non dotés, et la manière dont il est reçu⁶. La NPR affirme que « les Etats-Unis ne souhaitent pas considérer la Russie ou la Chine comme un adversaire et aimeraient avoir des relations stables avec celles-ci ». Mais elle dénonce « les difficultés posées par les politiques, les programmes et les capacités stratégiques de la Russie et de la Chine » et élabore une dissuasion adaptée à chacun des Etats posant problème, en premier lieu ces deux pays. La Russie est particulièrement visée, notamment pour la violation du traité FNI. Pour toutes les puissances nucléaires, le signal est donc très net : les Etats-Unis ne vont en aucun cas ralentir la course aux armements, au contraire ils vont maintenir, moderniser et adapter toutes leurs capacités, en consentant les efforts financiers nécessaires. C'est une relance qui est annoncée. Pour les Etats candidats à la bombe et les terroristes, la fermeté reste la même et, comme on l'a vu, le terrorisme nucléaire entre dans le champ de la dissuasion.

La lecture américaine du TNP n'est absolument pas celle du courant anti-nucléaire. Certes Washington reste totalement engagé, mais c'est le volet non-prolifération du traité qui lui importe, pas le volet désarmement. Au sujet du TIAN, la NPR est très explicite : le NWBT *“is fueled by wholly unrealistic expectations of the elimination of nuclear arsenals without the prerequisite transformation of the international security environment. This effort has polarized the international community and seeks to inject disarmament issues into non-proliferation fora, potentially damaging the non-proliferation regime. This Treaty could damage U.S. security and the security of many allies and partners who rely on U.S. extended nuclear deterrence. The terms of the Nuclear Weapons Ban Treaty also could undermine ongoing and prospective military cooperation between the United States and signatory states, cooperation that is critical to the maintenance of credible extended nuclear deterrence”*⁷. Vu de Washington, le TIAN est en quelque sorte « hors sol », en complet décalage avec la réalité des relations entre les puissances, où la dissuasion nucléaire, loin de perdre son importance, revient au tout premier plan. De plus, c'est un traité potentiellement dangereux pour la sécurité des Etats-Unis et de leurs alliés. Voilà qui est clair. Le grand intérêt de la NPR est non seulement de bien fixer la position négative de la principale puissance mais aussi d'afficher que les armes nucléaires et la dissuasion n'appartiennent pas au passé. Ce ne sont pas des armes dont on voudrait se débarrasser mais que l'on conserve parce que l'on ne sait pas comment s'en débarrasser. Ce sont des armes pleinement actuelles, utiles et même nécessaires dans le contexte du moment. La différence est très nette avec la NPR de B. Obama qui mettait en avant la stabilité stratégique et le désarmement.

II.3. La remise en cause par D Trump de l'accord nucléaire iranien. Un océan d'incertitudes.

L'accord nucléaire iranien conclu en juillet 2015 est un accord très complexe, dont l'intérêt est évident et considérable. Il a permis au minimum de retarder, dans une région particulièrement dangereuse, tant l'apparition d'une nouvelle puissance nucléaire que l'usage de la force pour l'éviter et a contribué à remettre partiellement l'Iran dans le jeu international, donc dans une situation plus normale. C'est aussi une réussite de la diplomatie du désarmement. Cependant, dès le départ, on savait que cet accord était fragile, à cause de ses propres limites, parce qu'il avait de farouches opposants (en premier lieu Israël) et parce qu'il bénéficiait d'un soutien international réduit. Nous avons souligné dans notre chronique désarmement 2016 le fait qu'il a été ignoré par l'Assemblée générale⁸, expliquant que la

⁶ La réception a été négative tant à Pékin qu'à Moscou, v. notamment Isabelle Facon, La Russie et la NPR : « déception », instrumentalisation et inquiétude. *Bulletin* n° 52, pp 669, mars 2018, Observatoire de la dissuasion, FRS. Moscou nie toute accusation d'abaissement du seuil d'emploi des armes nucléaires et rappelle que celle-ci est destinée à faire face à une attaque contre elle et/ou ses alliés au moyen d'armes de destruction massive et à une attaque conventionnelle mettant en péril l'existence même de la Russie. La Russie rappelle aussi qu'elle a introduit dans sa doctrine en 2014 le concept de dissuasion conventionnelle.

⁷ NPR, p 72.

⁸ V. PSEI n° 5, 2016, Diplomatie et « débat » du désarmement en 2015, n° 72.

majorité anti-nucléaire, marquée par l'échec de la conférence d'examen du TNP, ne pouvait guère valoriser un accord relevant de l'approche « pas à pas » préconisée par les Etats dotés, et auquel elle n'avait aucune part. Par la suite, deux éléments ont émergé : d'abord la contestation de l'accord par D Trump, candidat⁹ puis président des Etats-Unis, qui le juge « le plus stupide de l'histoire » et envisage de le « déchirer » ; et l'attestation par l'AIEA que l'application de l'accord se fait conformément aux prévisions¹⁰. Depuis janvier 2016, l'AIEA a fait savoir, à 9 reprises, que l'Iran s'acquiesce des engagements contractés au titre du Plan d'action global commun¹¹. Le Secrétaire général des Nations unies n'a pas hésité à affirmer que « ce plan... représente un progrès considérable dans le domaine de la non-prolifération nucléaire...(ajoutant) et j'espère qu'il sera préservé » (S/2017/1030, § 1).

On sait que le Président américain a récemment relancé ses critiques et même fixé une date limite, le 12 mai et que cette détermination a été confirmée, en avril 2018, au moment de la visite du Président Macron aux Etats-Unis. Indépendamment de ce que sera précisément la politique américaine au mois de mai et ensuite, beaucoup d'incertitudes existent. C'est le point actuellement dominant.

L'accord, n'étant pas bilatéral mais multilatéral, peut très bien continuer à s'appliquer entre les autres parties. Mais il est parfaitement envisageable que l'Iran se fonde sur la décision de retrait américaine, pour se retirer à son tour. Toutefois cela le priverait de l'appui que lui apporte la certification de l'AIEA, très précieuse dans la mesure où elle exclut pratiquement une action militaire et rend difficile la mise en œuvre du mécanisme « Snapback » inscrit dans 2231 (2015) §§ 10-15.

Une réponse possible de l'Iran à un retrait américain, serait précisément de rester dans l'accord et de refuser toute autre négociation, si l'accord n'était pas respecté.

Ce choix ne sera évidemment possible que si les autres parties ou au moins la majorité d'entre elles, font aussi ce choix. C'est dire que la position des Européens sera de première importance. S'ils font front commun avec les Etats Unis, on peut envisager la reprise et l'aggravation des sanctions occidentales. En revanche, il paraît exclu, dans cette configuration, que des sanctions soient décidées par le Conseil de sécurité, la Russie et la Chine s'en dissociant très probablement. Dans la mesure où, *a priori*, les 3 Européens ne sont pas favorables au retrait, il se peut que l'accord se poursuive. Il pourrait se poursuivre avec les Etats-Unis et l'Iran, si le principe et les grandes lignes d'une négociation complémentaire étaient acceptés, comme le propose le président français. Et toute évolution impliquant le Conseil de sécurité, supposera un accord, au moins entre les membres du P 5.

II.4. La pacification du dossier nord-coréen.

Alors que l'on commençait à craindre que le recours à la force armée se produise, le dossier nord-coréen a brusquement connu une évolution positive, partie du nord. Les Présidents nord et sud-coréens se sont rencontrés fin avril et l'on attend le sommet historique avec le Président américain, au moins de juin 2018. Cette évolution suit le réchauffement consécutif aux Jeux de Séoul et l'évolution de Pyongyang.

La Corée du Nord a annoncé la cessation de ses essais nucléaires et du lancement de missiles balistiques intercontinentaux à partir du 21 avril 2018, ainsi que la fermeture du site d'essais de Punggye-ri qui a « rempli sa mission » afin de « prouver son engagement à suspendre les essais ». Ces décisions ont été unanimement saluées, permettant la baisse de la tension et la pacification du dossier. On évoque un traité de paix entre les 2 Corées et reparle de réunification et de dénucléarisation de la péninsule.

Cette évolution est très vraisemblablement la conséquence du fait que M Kim-Jong-Uu juge que son pays a franchi la ligne, atteint son objectif c'est-à-dire est parvenu à se doter d'une capacité nucléaire qu'il juge dissuasive. Son « épée chérie » est fabriquée ; « le travail pour installer des ogives nucléaires sur des missiles balistiques est terminé » et « comme le caractère opérationnel des armes nucléaires a été vérifié, il n'est plus nécessaire pour nous de

⁹ V Jacques Fontanel et JF Guilhaudis, Donald Trump président des Etats-Unis et la sécurité internationale : le grand perturbateur in *PSEI* n° 6, 2017

¹⁰ V Désarmement 2016, n° 2 in *PSEI* n° 8, 2018. Il n'y a pas eu non plus de signalement de violation au cours de l'année 2017

¹¹ V Désarmement 2016, n° 2 in *PSEI* n° 8, 2018. Il n'y a pas eu non plus de signalement de violation au cours de l'année 2017, v ; le dernier rapport du Secrétaire général S/2017.1030 du 8 décembre 2017.

mener des essais nucléaires ou de lancer de missiles à moyenne et longue portée ou ICBM »¹² et le moment est venu de « se concentrer sur le développement de l'économie socialiste ». Pour peu que l'on ne fasse pas, d'un côté de la « dénucléarisation complète, vérifiable et irréversible » et, de l'autre, du départ des troupes américaines, des conditions préalables, mais les considère comme des objectifs à terme, la conclusion d'un accord de paix devient envisageable. Il fournirait, à tous les protagonistes, une porte pour sortir d'un engrenage qui devenait inquiétant.

II.5. L'opération visant à punir l'emploi d'armes chimiques par le régime syrien.

L'interventionnisme militaire est une habitude occidentale ancienne, qui s'est nettement renforcée après la guerre froide. Le point important, en l'espèce, est le lien entre l'action armée en réaction et l'emploi d'armes chimiques violant les normes internationales notamment humanitaires, pour bien marquer l'existence d'une ligne rouge, contrairement à ce qui fut fait en 2013. On est très loin de l'époque où le Conseil de sécurité unanime condamnait le raid israélien sur Tamuz (résolution 487 (1981) et, au contraire, dans la ligne de la doctrine de contre-prolifération et de l'action contre l'Irak en 2003.

On peut être tenté de penser que cela donne une certaine crédibilité à l'idée d'un possible recours à la force contre la Corée du Nord ou contre l'Iran. Mais ce serait oublier que les armes biologiques et chimiques sont d'une autre nature que les armes nucléaires. La dissuasion ne s'y attache pas. C'est elle qui exclut ou rend très difficile et risqué l'usage de la force contre un Etat qui se rapproche et, plus encore, qui franchit le seuil nucléaire. L'usage de la force contre la Corée du Nord ou l'Iran peut être envisagé, si on partage les idées des antinucléaires qui refusent de traiter autrement le nucléaire. En revanche, il cadre mal avec la position des Etats dotés, notamment les Etats-Unis, qui soulignent au contraire la spécificité de la dissuasion.

Cette dernière remarque montre bien que les relations entre les 5 événements qui viennent d'être évoqués sont complexes. Ils ne forment que très partiellement une suite. Valable pour les événements 1 et 2 cette idée ne couvre pas 5, plus en accord avec 1 qu'avec 2. 3 et 4 s'inscrivent dans des évolutions de prime abord opposées, une amélioration pour 4 et l'inverse pour 3. C'est dire que leur appréciation du point de vue du dossier nucléaire et de ses constituants est difficile.

III. Les incidences possibles et prévisibles de ces « perturbations » sur le dossier nucléaire et ses constituants.

Le dossier nucléaire se transforme lentement à mesure qu'évoluent les relations internationales lui servant de contexte et ses principaux constituants – les armes et les vecteurs, la liste des Etats possédant l'arme nucléaire, leurs capacités et leurs relations, le poids et les choix des Etats non dotés, les règles et accords pertinents. Les événements qui ponctuent ces évolutions, un essai nucléaire, un accord international, une conférence... marquent plus ou moins les relations internationales et la diplomatie du désarmement. Ils sont aisément visibles mais leur évaluation est difficile. La prolifération a été nettement moins considérable qu'on l'annonçait au cours des années 1960, quand fut établi le TNP et le groupe des Cinq reste, malgré la fin de la guerre froide et la montée des émergents, au cœur du dossier, tout comme l'AIEA. Par ailleurs, bien qu'il ait, par rapport à la sécurité internationale un caractère central, il y a peu de réflexion sur le dossier nucléaire dans son ensemble et ses caractéristiques présentes sont mal connues.

Il est utile, pour introduire ce délicat exercice d'évaluation des « perturbations », de présenter à grands traits comment le dossier nucléaire a évolué dans la longue durée et sa situation récente, ses caractéristiques. Ceci fait, les incidences possibles et prévisibles des récentes « perturbations » sont nettement plus faciles à percevoir.

¹² Propos de KIM- Jong- Uu, cités par *La Tribune* 21/04/2018.

III.1. Evolution et caractéristiques du dossier nucléaire.

III.1.1. Evolution

La distinction période de la guerre froide et période postérieure est pertinente mais les deux périodes sont loin d'être homogènes et tout à fait différentes. La réalité du dossier nucléaire est très complexe.

III.1.1.1. De 1945 à la fin de la guerre froide.

Après que le monde ait découvert la bombe et aperçu l'énormité des effets qu'elle aurait sur les relations entre puissances et la sécurité internationale, la période pendant laquelle la dissuasion fut unilatérale, ne bénéficiant qu'aux Etats Unis (et à leurs alliés), n'a duré que peu de temps. Une fois la dissuasion bilatérale, la guerre devint encore plus « improbable ». Si la paix restait impossible, les négociations commencèrent pourtant assez vite, entre Américains et Soviétiques sur leurs propres arsenaux, les uns et les autres ayant intérêt à dialoguer et à se fixer un cadre commun, favorisant la stabilité stratégique. Ce fut le début des négociations et des accords SALT.

Les deux superpuissances mesurèrent aussi très vite qu'elles avaient un intérêt commun : limiter au maximum le nombre des Etats possédant la bombe. Cet intérêt partagé par les deux grands fut à la base du TNP et il devint ensuite commun à tous les Etats dotés. Le TNP, dont l'objectif est que le plus grand nombre possible d'Etats et, dans l'idéal, tous les Etats ne possédant pas encore l'arme nucléaire, renoncent à l'avoir- les grandes puissances restant provisoirement dotées -, n'a pu être obtenu qu'au moyen de concessions notables, au principe de réciprocité. Les Etats non dotés obtiennent, en échange de leur concession majeure- la renonciation à l'arme nucléaire - le droit de bénéficier du nucléaire civil et de l'aide des Etats dotés (art IV) à cet effet ; ceux-ci s'engagent aussi à n'être plus, un jour, détenteurs d'armes nucléaires. Une fois le TNP en vigueur, sa mise en œuvre a été confiée à l'AIEA (accords de garantie). Ce dispositif a été aidé et complété par l'élargissement de la dissuasion réalisé par les alliances et par les contrôles exercés sous la houlette des Etats dotés (Comité Zangger puis Groupe des fournisseurs nucléaires après l'essai indien de 1974). Il a été efficace, puisque le nombre des puissances nucléaires a été contenu. Seuls Israël et l'Afrique du sud ont franchi la ligne. Si le TNP inscrit le désarmement nucléaire et le désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace comme son objectif à terme (art VI), en même temps, il signifie que le désarmement relève d'un avenir lointain. Le temps de la guerre froide ne fut pas celui du désarmement mais plutôt celui de la course aux armements et de la maîtrise des armements¹³. Pendant cette période le courant anti-nucléaire, favorable à la réduction, au désarmement et à l'élimination des armes nucléaires, bien que porté par le puissant mouvement des Non-alignés, ne put guère peser sur le cours des choses en ce sens. Certains de ses membres ne souhaitaient pas se fermer toute perspective nucléaire militaire, et, surtout, le contexte international n'était pas favorable. Les adversaires du nucléaire combattront cependant pour obtenir des garanties de sécurité, des engagements de non-emploi et ils travailleront à l'établissement de zones exemptes d'armes nucléaires, avec un succès très limité.

Entre les deux grands et leurs alliés, les années 1980, feront entrevoir, avec la conclusion du traité FNI, la perspective du désarmement mais en même temps, l'initiative de défense stratégique, prise par les Etats-Unis, marquera une rupture de l'accord sous-jacent aux SALT, qui consistait à refuser de remettre en cause la dissuasion en jouant la carte des moyens défensifs et à s'efforcer, par des limitations quantitatives et qualitatives, de maintenir l'équilibre de leurs forces stratégiques et à contenir la course aux armements.

III.1.1.2. Après la guerre froide

La fin de la guerre froide ouvrait en principe la voie au désarmement. Les *Have not* pouvaient espérer la fin des armes nucléaires et le retour dans le rang des *Have*, les Etats

¹³ Cela est vrai non seulement au cours des années 1960, mais aussi pour les années 1970 - les accords SALT ne sont pas des accords de désarmement- et même au cours des années 1980, malgré le cas particulier du traité INF, marquées par les *Nuclear and Space Talks*.

dotés. C'est bien dans cette direction que l'on s'engagea avec les START. Le changement intervenu dans l'appellation des négociations est parlant : on passe des limitations aux réductions. Il y aura bien, au début des années 1990, des avancées du désarmement nucléaire, avec les accords START I (conclu en 1991, entré en vigueur fin 1994) et II (conclu en 1993, jamais entré en vigueur). Mais la voie du désarmement va très rapidement se fermer. La divergence entre les Etats Unis et la Russie va vite revenir au premier plan à propos des systèmes défensifs et la fin du traité ABM de 1972, les Etats Unis s'en retirant en juillet 2002, marquera une date historique dans les relations entre les deux puissances. L'accord SORT conclu en mai 2002 n'était pas START III (négocié de 1997 à 2000 mais jamais conclu) et New START, qui l'a remplacé, en avril 2010, ne s'inscrit pas, malgré sa dénomination, dans le prolongement de la dynamique de réduction inaugurée par START I, qui a expiré en décembre 2009. Le contexte n'est plus le même.

Le tournant vers le désarmement nucléaire a été rapidement empêché par, à la fois, la découverte de l'état d'avancement du programme irakien, qui a jeté le doute sur l'efficacité des contrôles de l'AIEA et les progrès de la prolifération et par la fin de l'URSS et l'effondrement rapide de la Russie, qui lui a succédé. Cette brusque modification du paysage des puissances – il n'y a plus qu'un « Grand » à partir du début des années 1990 – ainsi que les opérations militaires conduites contre Saddam Hussein pour le contraindre à évacuer le Koweït, qui ont montré l'énorme supériorité militaire américaine, ont conduit Washington à chercher la sécurité, non par le désarmement mais avant tout par la supériorité, relançant en conséquence la course aux armements, et la menace et l'emploi de la force (guerre d'Irak en 2003). Cette orientation associe la dissuasion, le développement des systèmes de défensifs et l'accroissement des capacités offensives.

L'après-guerre froide se caractérise par une course aux armement solitaire des Etats-Unis, cherchant à disposer de la supériorité sur toute autre puissance et même toute coalition de puissances. Son intensité varie selon les présidences mais elle est présente sur l'ensemble de la période, y compris sous B Obama¹⁴. En bonne partie effectuée entre Occidentaux, cette course aux armements, accompagnée de l'emploi fréquent de la force, oblige les autres puissances, alliées et surtout adversaires, actuels ou potentiels (Russie, Chine), à suivre dans la course. Pékin doit d'autant plus le faire que sa trajectoire désigne la Chine comme devant être le prochain autre « Grand », voire davantage. Elle est aussi pour les Etats qui n'ont pas la bombe, mais peuvent espérer s'en doter, surtout si leurs relations avec Washington et l'Ouest sont de type antagonique, une incitation majeure à la prolifération nucléaire. Les Etats qui le peuvent doivent absolument franchir la ligne, se doter de la dissuasion tant qu'il est encore temps. On tient là l'explication majeure, même si d'autres facteurs ont évidemment joué, des choix faits par l'Inde, le Pakistan, la Corée du Nord et l'Iran. Ces données de base ont comme autres conséquences la crise du désarmement, marquée par le blocage de la Conférence du désarmement après 1996 et un net durcissement de la diplomatie du désarmement, bien visible, à l'Assemblée générale des Nations unies, dans les relations entre les Etats Unis et la Russie et sur le front de la prolifération.

III.1.2. Caractéristiques

S'agissant des **acteurs**, il y a deux grands groupes d'Etats, qui ne sont pas homogènes : les *Have* et les *Have Not*.

Les *Have* se partagent évidemment entre les Etats « dotés » au sens du TNP, qui sont en outre les 5 membres permanents du Conseil de sécurité - on peut dire aussi puissances nucléaires *de jure* - et les autres, puissances nucléaires *de facto*, Israël, l'Inde et le Pakistan. Parmi les Cinq, deux Etats se détachent par le volume, la diversité et la qualité de leur arsenal, les Etats-Unis et la Russie, successeur de l'URSS. Ces deux Etats sont liés par des accords particuliers, bilatéraux. La France et le Royaume uni sont des puissances nucléaires de second rang, disposant d'une capacité réelle de dissuasion au moyen d'une flotte de sous-marins nucléaires lanceurs de missiles, et dans le cas français également d'une capacité aérienne. Ces 4 puissances ont réduit à des degrés divers, leurs capacités depuis le temps de la guerre froide. Les capacités chinoises sont encore moindres ; mais Pékin a travaillé, à l'inverse, à leur développement quantitatif et qualitatif, et a notamment entrepris de se doter d'une capacité

¹⁴ C'est sous sa présidence que sera, en 2014 lancée la *Defense Innovation Initiative* qui se prolongera dans la *Third Offset Strategy*.

sous-marine. Parmi les 3 autres puissances nucléaires, Israël est la plus ancienne et celle qui est considérée comme la plus avancée. L'Inde et le Pakistan sont engagés dans un effort net de développement de leurs capacités. Bien que très divisés sur nombre de sujets, y compris des questions relevant des armements et du désarmement (TICEN, INF par ex.) les Etats dotés restent soudés contre la prolifération nucléaire, dont ils ont fait un dossier de maintien de la paix, relevant du Conseil de sécurité (résolution 1540 (2004)).

Bien que dans l'ensemble favorables ou très favorables au désarmement nucléaire, les *Have not* sont très loin de constituer un groupe uni. Certains sont des militants, beaucoup sont dans des zones exemptes d'armes nucléaires. Mais un nombre relativement important, plus de trente pays, font partie d'alliances avec des puissances nucléaires, notamment les Etats-Unis (OTAN en particulier); ils bénéficient d'une dissuasion élargie, sont couverts par la dissuasion nucléaire et donc y adhèrent.

Les Etats et les alliances ne sont pas les seuls acteurs du dossier nucléaire. Les organisations internationales y jouent aussi un rôle notable, spécialement l'AIEA qui est parvenue à restaurer son image, après l'épisode difficile du programme irakien au début des années 1990 et l'OTICEN, bien que le traité l'établissant ne soit pas en vigueur. Les groupes de fournisseurs sont un acteur majeur du contrôle des exportations de biens et technologies nucléaires; trois sont concernés par le dossier nucléaire – le Comité Zangger, le Groupe des fournisseurs nucléaires et le MTCR, pour les missiles. La société civile y est enfin présente depuis fort longtemps; récemment elle est très valorisée par le courant antinucléaire qui s'en fait une alliée.

A propos des **normes**, on peut dire que deux normes générales dominent la question armements/ désarmement. La norme, très généralement acceptée et gouvernant en principe le dossier nucléaire, est celle du désarmement. On la trouve dans le préambule du TNP où les parties déclarent leur « intention de parvenir au plus tôt à la cessation de la course aux armements nucléaires et de prendre des mesures efficaces dans la voie du désarmement nucléaire » (al. 9) et l'article VI ajoute : « Chacune des parties au traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ». Il faut ajouter que dans son avis de 1996 – on est alors encore dans la phase où le désarmement nucléaire fait des progrès, c'est l'année où le TICEN est conclu – la CIJ en a donné une interprétation, d'autant plus intéressante que traiter ce point ne s'imposait pas à elle : « il existe une obligation de poursuivre de bonne foi et de mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international strict et efficace ». Après avoir renforcé ses positions lors de la conférence d'examen et de prorogation du TNP de 1995, le courant anti-nucléaire s'est appuyé sur l'article VI et sur cette interprétation de la CIJ, pour accroître ses pressions en faveur du désarmement nucléaire tant à l'Assemblée générale des Nations unies que dans le cadre des conférences d'examen du TNP en 2000 et ensuite. Mais les Etats dotés, tout en réaffirmant sans cesse leur engagement à l'égard du TNP et de son article VI, n'ont pas cédé à ces exigences. Affirmant qu'ils travaillaient au désarmement possible, ils ont en revanche fortement mis en avant la non-prolifération. Aidés en cela par l'épisode irakien et le développement du phénomène terroriste, ils sont parvenus à inscrire la non-prolifération parmi les règles essentielles au maintien de la paix et de la sécurité internationale et à faire du Conseil de sécurité le garant de l'impératif de non-prolifération (résolutions 1540 (2004) puis 2325 (2016)). Et malgré leurs divergences et oppositions, ils sont parvenus à rester unis sur ce point. Les Etats non dotés ont réussi à mettre en place de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires, après la guerre froide, en Afrique (1996), Asie du sud-Est (1995) et Asie centrale (2006). Cette approche de la prolifération est très différente puisque l'initiative et les préoccupations ne sont plus celles d'Etats qui ont passé la ligne et veulent éviter que d'autres le fassent mais de pays non dotés qui veulent faire obstacle à la nucléarisation. Elle est potentiellement très perturbatrice pour les alliances des Etats dotés. Toutefois, malgré une nette avancée, elle reste limitée parce que les engagements des puissances nucléaires à leur égard restent calibrés par des réserves et déclarations interprétatives et parce qu'elle ne mord pas sur les régions déjà touchées, contaminées, par le nucléaire, l'Europe et l'Asie de l'Est et du Nord Est. Loin de coexister et de se conforter l'une l'autre, comme cela est posé dans le TNP, les deux normes majeures –

désarmement, non-prolifération – tendent au contraire à devenir antagoniques dans la diplomatie du désarmement postérieure à la guerre froide.

La diplomatie du désarmement nucléaire a été, au cours des années 2000 et 2010, de plus en plus conflictuelle. Entre les Etats-Unis et la Russie, depuis la fin du traité ABM, la relation stratégique et l'*Arms control* sont beaucoup plus difficiles. Après START I et SORT, il a été possible de conclure New START, en 2010. Cet accord a été correctement appliqué mais sa suite n'a pas été négociée et sa prolongation est incertaine. En outre les accusations réciproques de violation, depuis 2015, permettent de craindre que le traité FNI, fleuron des années 1980 prenne prochainement fin. En 2016 Moscou a suspendu en octobre l'application de l'accord conclu en 2000, sur le plutonium militaire. La relation se dégrade donc de plus en plus et assez vite.

Le traité d'interdiction complète des essais nucléaires, fleuron du désarmement nucléaire des années 1990, bénéficie depuis longtemps d'une forte participation mais il n'est toujours pas en vigueur, faute de ratification par certains des Etats dont la participation s'impose pour cela, dont les Etats Unis et la Chine. Même si cette situation négative, maintenue dans la durée, est un peu réduite par des moratoires – et si seule la Corée du Nord transgresse l'interdit –, elle témoigne du fait que le moment de jouer vraiment le désarmement n'est toujours pas venu. L'édifice du TICEN, élément clef du point de vue de la maîtrise de la prolifération, pourrait se déconstruire très vite, si les Etats Unis ou la Chine reprenaient les essais, par une succession de retraits intervenant sur la base de l'article IX § 2. La Conférence du désarmement, organe multilatéral unique de négociation du désarmement, étant bloquée depuis 1996, aucune des demandes de négociation intéressant le nucléaire, sur les garanties de sécurité négative et l'interdiction des matières fissiles, n'a pu être considérée. Dans le cadre des conférences d'examen du TNP, les temps positifs (2000 et 2010) et négatifs (2005 et 2015), ont alterné mais dans la durée, ce sont les seconds qui ont le plus de poids. Et, s'il n'a pas manqué de retenir l'attention, le choix d'utiliser, à partir de 2013, un autre forum et de jouer le jeu de la société civile, a considérablement tendu la relation entre les Etats dotés et une majorité percevant manifestement mal l'évolution du dossier nucléaire. A La 71ème session de l'Assemblée générale, le durcissement des Etats dotés et de leurs alliés étaient manifeste comme l'unité maintenue, malgré tout, du groupe des Cinq et son souci d'employer le Conseil de sécurité, si nécessaire, pour faire obstacle à la prolifération¹⁵.

III.2. Incidences possibles et prévisibles des récentes « perturbations »

Prétendre, comme le font certains partisans du TIAN, que les armes nucléaires sont désormais interdites par le droit international relève du « prendre ses désirs pour la réalité ». Il se peut qu'un jour, vraisemblablement fort lointain encore, cette interdiction fasse partie du droit international. Pour le moment cela n'est pas le cas et il est important de percevoir que ce traité est très particulier, ce qui n'est pas indifférent du point de vue de l'entrée dans le droit international, de l'interdiction qu'il porte. En réalité le TIAN n'est pas un traité au vrai sens du terme mais plutôt une résolution/ déclaration de l'Assemblée générale déguisée, travestie en traité.

Le propre d'un traité est d'être le produit d'une négociation entre des Etats ayant des positions différentes et s'accordant, moyennant des concessions réciproques, sur des normes, des prestations ou des comportements, que le traité énonce. Ceci est valable y compris pour les traités lois. Cette notion relève d'une classification matérielle, elle se distingue du traité contrat. Mais si le contenu du traité est normatif, son mode d'élaboration reste classique. Il n'est pas de type législatif comme dans un ordre juridique interne ; la loi internationale procède toujours d'une négociation entre parties ayant des intérêts et des positions différents et d'un équilibre de concessions réciproques. Or, dans le cas du TIAN, les divergences étaient telles qu'il n'y a pas eu de négociation, au sens vrai du terme. La Conférence réunie en 2017 pour conclure le traité, n'a rassemblé que les pays favorables à l'interdiction. Aucune des puissances nucléaires, aucun pays couvert par la dissuasion¹⁶, à l'exception des Pays Bas, qui portait une certaine contradiction, n'y a participé. Le TIAN correspond donc bien à une

¹⁵ Voir notre chronique désarmement 2016 dans PSEI n° 8, 2018, n° s 16 et 19.

résolution/ Déclaration dans laquelle la majorité énonce les normes qu'elle estime bonnes. Ce point, très particulier ne doit pas être perdu de vue pour la suite.

Il se peut que ce traité entre formellement en vigueur prochainement. Etant donné le nombre de ses soutiens, il faut l'envisager comme une probabilité, puisqu'il suffit pour cela de la ratification de 50 Etats. A supposer que cela se produise, il restera qu'environ 70 Etats, dont toutes les puissances nucléaires et tous les Etats militairement importants sont restés et, autre forte probabilité, resteront au moins un temps, en dehors. Un nouveau traité existera juridiquement. Mais il ne modifiera ni le comportement de ceux, les Etats possédant des armes nucléaires, qui doivent appliquer la norme qu'il énonce pour que la réalité soit modifiée dans le sens souhaité, ni le comportement de ses partisans et soutiens, qui avaient, antérieurement, déjà accepté, au moins pour l'essentiel, les obligations du traité. Les armes nucléaires étaient déjà pour eux interdites¹⁷. Le changement, l'entrée de l'interdiction dans le droit international commencera, quand des Etats ayant choisi la dissuasion décideront de rallier le traité et elle ne s'accomplira qu'avec le ralliement des Etats possesseurs d'armes nucléaires et des Etats dotés, principales puissances militaires et nucléaires, situés au cœur du TNP. Cette occurrence reste très lointaine, au mieux plusieurs décennies, la durée d'une génération d'armes nucléaires. On n'est pas du tout dans la configuration de la convention d'interdiction des mines anti-personnel où on envisage qu'un Etat initialement opposé, comme les Etats-Unis, et restant en dehors de la convention initialement, la rejoindra prochainement. Ici, tous les Etats dotés confirment que leur sécurité repose sur la dissuasion et s'engagent dans un processus ou une course de modernisation ; on ne ralentit pas, on relance. La situation est aussi bien différente de celle du TICEN où, si l'on ne ratifie pas, on applique l'interdiction, au moins momentanément, en décidant un moratoire.

A défaut de modifier, comme on ne cessera pourtant de le clamer, le droit international, l'adoption et plus encore l'entrée en vigueur du TIAN peut affecter la diplomatie du désarmement. C'était vraisemblablement le premier objectif de la manœuvre : donner un bon argument de plus au camp antinucléaire, pour « délégitimer » les armes nucléaires et accroître sa pression. Comme cela était prévisible, l'Assemblée générale a adopté en décembre 2017 une résolution (72/31) succédant à 71/258 sur le thème « faire avancer les négociations sur le désarmement nucléaire », où elle « se félicite » de l'adoption du TIAN (§ 2) dans lequel elle voit « une contribution essentielle au désarmement nucléaire » (§ 5) et dit attendre avec intérêt son entrée en vigueur (§13). Elle y met en place ce que l'on peut appeler un dispositif de suivi. Une fois le traité en vigueur, une conférence des Etats partie se tiendra peu après. Elle prie le Secrétaire général de lui fournir l'assistance et les services prévus au traité (§14). Par ailleurs elle décide l'inscription à l'ordre du jour de la 73ème session, dans le cadre de la question désarmement général et complet, de 2 points : « Faire avancer la négociation du désarmement nucléaire », le point qui a porté 71/258 et 72/31, et un point nouveau, « Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ». La dynamique enclenchée en 2016 ne devrait donc pas retomber, au moins si celle du traité lui-même est bonne.

On remarquera que, pour le moment, cette dernière est assez loin de celle que connut en 1997/ 1999, le traité d'interdiction des mines anti personnel. En décembre 1997, 122 Etats signèrent la convention et celle-ci entra en vigueur le 1^{er} mars 1999, soit 6 mois après la 40ème ratification, intervenue le 4 septembre 1998. Pour le TIAN, s'il y eut plus de 120 participants à la conférence, ce qui permit sa conclusion, début juillet 2017, le TIAN n'est signé fin avril 2018, que par 58 Etats et 7 seulement l'ont ratifié. La 73ème session, pour laquelle le traité ne sera certainement pas en vigueur montrera comment le courant

¹⁶ Cette notion comporte 2 acceptions. Un pays est couvert par la dissuasion, au sens subjectif du terme, quand il a choisi de se placer dans cette situation, en devenant membre d'une alliance nucléarisée. Il peut être aussi couvert objectivement par la dissuasion, simplement à cause de sa position géographique. Du temps de la guerre froide, on considérait que la Suède bénéficiait indirectement de la dissuasion de l'OTAN. Cette situation existe toujours. Dans le cas de l'Autriche, elle est encore plus nette, puisque son territoire est entouré et isolé d'une éventuelle menace russe, par des pays de l'OTAN. L'Autriche, chantre du TIAN, est en quelque sorte un passager clandestin de la dissuasion de l'OTAN.

¹⁷ Joue en ce sens, outre la participation au TNP, le fait d'être membre d'une zone exempte d'armes nucléaires v. JF Guilhaudis, Les traités créateurs de zones exemptes d'armes nucléaires. Mélanges de l'honneur du Professeur Charpentier, Pédone, 2008, pp 115- 125.

antinucléaire, très majoritaire dans ce contexte, s'adapte à cette faible dynamique et comment il fait face à la NPR américaine.

La NPR américaine est très négative à l'égard du TIAN et elle est, plus généralement, porteuse d'un message très clair : le temps présent n'est pas propice au désarmement. Il est difficile d'imaginer, à partir de là, que la Conférence du désarmement reprenne vraiment ses travaux et que les demandes du courant antinucléaire reçoivent satisfaction. Les tensions déjà repérées à l'Assemblée générale vont demeurer et/ou croître. On ne doit toutefois pas ignorer que, si elles ont refusé de prendre part à l'exercice de négociation et ont toutes une position négative sur le TIAN, les puissances nucléaires ne sont pas exactement sur la même ligne. La Chine s'était abstenue sur 71/258, comme l'Inde et le Pakistan, et l'on note que sa position sur le TIAN est moins négative¹⁸. A partir de ces divergences ou d'autres, on peut songer à des manœuvres - comme ce fut le cas du temps de la guerre froide et de l'URSS - pour mieux se placer, vis-à-vis de la majorité. Mais ces manœuvres ne produiront pas de désarmement par accord. Elles donneront lieu, au mieux, à des gestes unilatéraux, en toute hypothèse dépendant du comportement des autres puissances. Si le « niet » vis-à-vis du désarmement est tenu, ce qui paraît vraisemblable, le courant antinucléaire, mis à part une diplomatie de dénonciation et d'exigence du désarmement, destinée à n'avoir que peu de résultats, ne pourra guère que tenter de cantonner davantage le nucléaire en s'efforçant de donner aux zones exemptes d'armes nucléaires leur portée maximale, en s'appuyant sur la ressource que représente la souveraineté des Etats qui en font partie. Essayer de détacher les pays réticents vis-à-vis du nucléaire des alliances nucléarisées dont ils sont membres sera certainement un autre objectif, mais on a vu que la NPR a entrepris, avec « l'option de faible puissance », de réduire la dépendance des Etats Unis sur ce point.

Etant donné la position négative des Etats dotés et des puissances nucléaires sur les demandes du courant abolitionniste, la question principale tend à n'être plus celle du désarmement mais de la non-prolifération. A cet égard, les Etats-Unis sont clairs : « la non-prolifération est le principe fondamental du Traité »¹⁹ (le TNP). Les Cinq et particulièrement les Etats-Unis ont des demandes notamment en matière de garanties (protocole additionnel) et de sécurité nucléaire. Les Etats du courant antinucléaire joueront-ils ce jeu ? Pourront-ils résister à la pression des Cinq ? Se révolteront-ils ?

A court terme, **l'ouverture nord-coréenne** et la dynamique qu'elle semble avoir créé, provoque la relaxation de ce qui était devenu une crise de plus en plus grave, au point que l'on craignait l'usage de la force. Comme cela a été dit plus haut, il pourrait y avoir, à partir de là, une issue. Reste à savoir ce qu'il adviendra des préalables. On les retrouve, du côté américain, dans des documents de la mi-avril 2018²⁰. La question ne se limite pas à la prolifération de la Corée du Nord. On ne doit pas perdre de vue que, si celle-ci a franchi la ligne et est devenue une puissance disposant d'une capacité minimale de dissuasion, un rapprochement des 2 Corées s'il aboutit, signifiera que c'est la Corée dans son ensemble qui acquiert ce statut. Cela perturberait davantage encore la donne régionale. Comment imaginer alors que le Japon ne cherche pas une dissuasion autonome ?

Si le cas de l'Iran, à l'inverse, s'aggrave, il ne semble pas qu'un risque d'usage de la force en relation avec le nucléaire, existe, au moins à court terme. Quant à savoir ce qui va advenir, le cas est, on l'a souligné, très complexe, une addition d'incertitudes. La position des Etats-Unis de D Trump en fait d'ailleurs partie. Il existe certainement une grave menace de retrait. Mais il est important de ne pas perdre de vue que l'annonce du retrait, voire la décision de retrait, avant d'être un acte juridique, est manifestement d'abord pour D Trump, l'instrument d'une diplomatie agressive, un acte brutal, pour ébranler adversaires et partenaires et pour faire bouger les lignes²¹. On ne doit pas oublier que l'accord n'est pas bilatéral, mais multilatéral, qu'il n'a reçu aucune signature et ne comporte aucune disposition relative à sa

¹⁸ V. Antoine Bondaz, La Chine et le traité d'interdiction des armes nucléaires, *Bulletin* n° 52, 2018, Observatoire de la dissuasion, FRS

¹⁹ In, Etats-Unis, « Créer les conditions propices au désarmement nucléaire » Document de travail pour le Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP 2020, NPT/CONF.2020/PC. II/WP.30, § 11, 4 mai 2018

²⁰ NPT/CONF.2020/PC.II/WP.30, précité § 9

ratification, son entrée en vigueur et à une éventuelle dénonciation. Il est accompagné d'un long plan d'action global commun et appuyé par une résolution du Conseil de sécurité (2231 (2015)), qui l'approuve et participe à sa mise en œuvre, qui dépend aussi largement de l'AIEA. Le moins que l'on puisse dire est que la nature de cet « accord », manifestement composite, est loin d'être évidente et simple. Beaucoup dépendra, en définitive, des réactions des autres parties et d'abord de l'Iran.

Quoiqu'il en soit, le durcissement des Etats-Unis, comme les tensions avec Israël et l'Arabie saoudite, sont fondamentalement de très fortes incitations à atteindre la dissuasion. L'Iran devrait y travailler avec plus de détermination que jamais. Cela signifie qu'une nouvelle négociation, s'il doit y en avoir une, risque d'être particulièrement difficile. Mais il y a une autre porte de sortie, pour le court et moyen terme, que l'on ne doit pas ignorer. Le rapprochement de Téhéran avec la Russie pourrait connaître de nouveaux développements allant jusqu'à lui accorder la couverture de la dissuasion russe. Cela aurait pour avantage de satisfaire, à court et probablement moyen terme, le besoin iranien de dissuasion et de réduire la menace d'une nouvelle prolifération. Mais aussi l'inconvénient du point de vue américain et occidental d'accroître notablement la position russe dans le grand Moyen-Orient. On peut se demander aussi quel effet cela aurait sur la non-prolifération dans son ensemble.

De ce point de vue, le grand bouleversement serait que, las d'attendre un désarmement nucléaire qui ne vient pas, certains *Have Not*, décident de se retirer collectivement du TNP. Il existe certes la limite posée par les *Have* et la menace qu'ils font peser en s'appuyant sur l'autorité du Conseil de sécurité. Mais cette limite pourrait-elle jouer efficacement, si les Etats se révoltant étaient le Brésil, l'Indonésie, l'Egypte et quelques autres..., suffisamment importants pour que la menace ne soit plus crédible et pour exercer un effet d'entraînement sur les autres. On pourrait alors sortir de l'âge du désarmement nucléaire et du TNP, pour basculer dans celui de la dissuasion généralisée.

Si cet événement venait à se produire, ce qui est fort improbable mais non impossible, on basculerait dans une autre phase de l'histoire du dossier nucléaire. Si l'on reste en deçà, toujours dans l'après-guerre froide, il semble probable que l'on est en passe d'entrer dans une nouvelle période de durcissement, avec la montée du terrorisme, la poussée américaine, les tensions avec la Russie et la Chine et la contestation portée par le TIAN.

²⁴ Le cas et son contexte sont différents, mais il n'est pas sans intérêt de considérer la politique des Etats-Unis de D Trump au sujet de l'accord de Paris sur le changement climatique. Cet accord de 2015, est entré en vigueur à l'égard des Etats-Unis le 4 novembre 2016. Le retrait décidé par le Président américain, le 1^{er} juin 2017, ne peut intervenir que dans les conditions prévues par la Convention. Celle-ci pose, dans son article 28 § 1 la possibilité de la dénoncer mais seulement après un délai de 3 ans suivant sa ratification par l'Etat concerné et le § 2 ajoute un autre délai d'un an après sa notification, pour que la dénonciation prenne effet. Il y a donc incontestablement une menace de retrait des Etats-Unis, mais aussi un long délai pour éventuellement changer de position. Si ce changement n'a pas lieu et si les actes nécessaires ont été accomplis sans retard, le retrait américain ne pourra pas prendre effet avant le 4 novembre 2020, c'est à dire, pratiquement, la fin du mandat actuel de M Trump. Au recueil des traités des Nations unies, les Etats-Unis sont donc toujours au nombre des parties, sans mention particulière.