

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

18 avril 2018
Français
Original : anglais

Deuxième session

Genève, 23 avril - 4 mai 2018

Créer les conditions propices au désarmement nucléaire

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

« Ce n'est pas parce que les nations sont armées qu'elles ne se font pas confiance, mais elles sont armées parce qu'elles ne se font pas confiance »

Président Ronald W. Reagan

Introduction

1. Depuis des décennies, la communauté internationale s'emploie à chercher à éliminer totalement les armes nucléaires. Nous avons fait des progrès, mais l'objectif à terme, que les États-Unis d'Amérique soutiennent, reste difficile à atteindre. Si nous continuons de mettre l'accent sur la réduction quantitative et la destruction immédiate des armes nucléaires sans nous pencher sur les véritables problèmes de sécurité qui ont conduit à leur fabrication et à leur conservation, il sera impossible de promouvoir le désarmement ou le renforcement de la sécurité collective au niveau international.
2. Pour que la communauté internationale trouve une autre option à cette position stérile, les États-Unis cherchent à établir un dialogue plus constructif et réaliste, capable de favoriser véritablement l'avènement du monde exempt d'armes nucléaires que nous voulons tous. Un tel dialogue permettrait d'examiner les préoccupations sous-jacentes en matière de sécurité à cause desquelles il est nécessaire de conserver des armes nucléaires pour prévenir les conflits entre grandes puissances et maintenir une stabilité stratégique. Ce dialogue est très important, car à force de s'attarder sur le nombre d'armes et d'ignorer leur raison d'être, les États pourraient engager un dialogue de sourds alors que les arsenaux nucléaires existent toujours, voire augmentent dans certains cas. Notre objectif est d'avancer et non de faire de la rhétorique ou un simple étalage de vertu ; raison pour laquelle nous voulons instaurer un dialogue constructif.
3. Les États-Unis d'Amérique ont déjà exprimé, dans les grandes lignes, leur position sur la nécessité de créer des conditions propices au désarmement nucléaire. Le présent document de travail vise à énoncer certaines des tâches spécifiques qui doivent être accomplies pour créer de telles conditions. Il ne représente pas une

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



« feuille de route » exposant l'ordre précis dans lequel ces tâches doivent être exécutées ni une liste exhaustive de toutes les mesures qui doivent être prises. Il ne doit pas non plus porter à croire qu'aucune autre action en faveur du désarmement ne saurait être envisagée si chaque question soulevée n'a pas été étudiée de manière intégrale et concluante. Au contraire, le but recherché est de favoriser un dialogue thématique sur les efforts collectifs que tous les États doivent fournir en vue de pouvoir un jour parvenir au désarmement nucléaire. Le présent document vise à contribuer au processus d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, mais les idées et les travaux qui y sont présentés concernent aussi bien les Parties au Traité que la communauté internationale dans son ensemble, notamment les États non parties au Traité.

Situation internationale en matière de sécurité

4. La plupart des nations, voire toutes, aspirent à vivre dans un monde plus pacifique, stable et prospère ; un monde dans lequel les États se sentent en sécurité à l'intérieur de leurs frontières et ne sont pas intimidés par leurs voisins. Il s'agirait d'un monde dans lequel les relations entre les nations, en particulier les grandes puissances, ne seraient pas dictées par des hypothèses de concurrence géopolitique à somme nulle, mais caractérisées plutôt par la coopération et l'absence de conflits, un monde dans lequel la dissuasion nucléaire ne serait plus considérée comme la garantie ultime de sécurité.

5. Toutefois, il ne s'agirait pas d'un monde troublé comme celui dans lequel nous vivons, avec pour seule différence l'absence d'armes nucléaires. Pour faire de ce monde une réalité, il faut changer le paysage politique de manière fondamentale afin d'instaurer les conditions de sécurité dans lesquelles les États pourront conclure, sur la base de leur propre perception de la menace souveraine, que les armes nucléaires ne sont plus nécessaires. À l'évidence, ce processus sera très long mais, dans l'intervalle, améliorer la sécurité internationale permettrait de réduire davantage le rôle des armes nucléaires et leur nombre dans le monde entier. C'est une leçon tirée de l'histoire.

6. Tous les États fondent leurs décisions en matière de sécurité nationale sur la perception des menaces géopolitiques actuelles ou futures qui pèsent sur eux et sur leurs intérêts fondamentaux. Ce principe de base des relations internationales s'applique plus particulièrement au désarmement nucléaire. Le désarmement ne se fait pas et ne peut pas se faire sans contexte ; sa faisabilité, l'orientation suivie et le temps nécessaire à sa réalisation dépendent de la situation internationale en matière de sécurité. Il a été possible de mettre fin à la course aux armements nucléaires au cours des dernières années de la guerre froide grâce au changement de contexte survenu à cette époque. De même, le ralentissement observé pendant les années qui ont suivi la guerre froide est également dû à la nette amélioration de la situation en matière de sécurité. Pendant ces deux périodes, d'importants progrès ont été réalisés en termes de réduction des dangers nucléaires, parce que les dirigeants ont su tenir compte de l'amélioration des conditions de sécurité et réagir en conséquence.

Dissuasion nucléaire et stabilité stratégique

7. La dissuasion nucléaire, notamment la dissuasion nucléaire élargie, continue de jouer un rôle central dans la stabilité et la sécurité mondiales dont tous les États bénéficient. La stabilité sous toutes ses formes – économique, sociale, stratégique – favorise la confiance et contribue à la sécurité, permettant aux États de poursuivre le désarmement. L'approche de chaque État en matière de dissuasion et de désarmement

est déterminée par tous les facteurs qui influent sur la perception que cet État a de ses intérêts et des menaces qui pèsent sur ces intérêts. Cela ne signifie pas qu'il est impossible de réduire davantage les arsenaux nucléaires tant que les conditions idéales ne sont pas réunies. Cela signifie plutôt que les États sont plus susceptibles de conclure que le désarmement est compatible avec leurs intérêts en matière de sécurité nationale s'ils sont convaincus que la tension au niveau international diminue et que les progrès en matière de désarmement ne seront pas déstabilisants. En supposant qu'il n'y ait aucune avancée miraculeuse entre aujourd'hui et une ère « zéro » nucléaire, cela signifie également que nous devons examiner comment préserver notre stabilité avec un nombre extrêmement réduit d'armes nucléaires, une situation à laquelle nous n'avons pas eu à faire face depuis la période qui a immédiatement suivie la Seconde Guerre mondiale et pour laquelle il n'existe toujours pas de précédent permettant d'empêcher avec succès une véritable course aux armements entre puissances rivales.

Trouver une nouvelle voie : une approche favorisant la création de conditions propices au désarmement nucléaire

8. Toutes les Parties au Traité doivent travailler ensemble en vue d'améliorer l'environnement géopolitique et d'adopter l'approche qui, selon nous, permettra de créer les conditions propices au désarmement nucléaire. Dans le cadre de cette nouvelle approche de la diplomatie du désarmement, toutes les Parties au Traité devraient contribuer aux efforts visant à atténuer les conflits et les rivalités qui justifient l'importance accordée aux armes et à la dissuasion nucléaires. Il faudra mettre l'accent sur l'élaboration de mesures couvrant l'ensemble des engagements pris au titre du Traité et d'autres instruments qui permettent de réunir les conditions nécessaires aux futures négociations sur le désarmement nucléaire. Dans le préambule du Traité, il est fait mention de « la détente internationale et [du] renforcement de la confiance entre États afin de faciliter » le désarmement. Cette notion d'apaisement des tensions entre les États, notamment par des mesures efficaces visant à instaurer la confiance, est essentielle pour créer les conditions propices au désarmement nucléaire, conformément à l'article VI du Traité. Nous proposons donc ci-après certaines conditions de sécurité à l'échelle internationale qu'il faudrait probablement remplir, selon nous, grâce à des mesures spécifiques et efficaces visant à faciliter l'action en faveur d'un monde exempt d'armes nucléaires.

Apaiser les tensions et les conflits au niveau régional

9. Dans le monde actuel, l'objectif prioritaire de la communauté internationale est l'abandon complet, vérifiable et irréversible par la République populaire démocratique de Corée de son programme d'armes nucléaires, notamment la production de matières fissiles et l'élimination des menaces posées par ses missiles balistiques. Il faudra également veiller à ce que la République islamique d'Iran respecte ses obligations en matière de non-prolifération nucléaire et qu'elle ne soit plus jamais en mesure d'acquérir un armement nucléaire. Sans un engagement renouvelé et manifeste de tous les États – et en particulier de certains États dotés de l'arme nucléaire (EDAN) – à respecter la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de leurs voisins, d'autres pays continueront de chercher à acquérir des capacités de dissuasion nucléaire, soit en développant leurs propres arsenaux nucléaires, soit en s'appuyant sur des alliances avec un EDAN.

10. Il est important de noter que les États déterminent leurs besoins en matière de dissuasion et de défense en fonction de la perception qu'ils ont de la sécurité dans

leur région. Malheureusement, les exemples flagrants de tensions et de conflits régionaux sont nombreux et contribuent à donner aux États l'impression que la dissuasion nucléaire est une nécessité. Si ces tensions ne sont pas désamorcées, les perspectives d'universalisation du Traité ne seront pas améliorées. Une autre condition vitale à l'amélioration de la situation en matière de sécurité dans le monde serait que toutes les nations, sans exception, renoncent au terrorisme en tant qu'instrument de politique étrangère et reconnaissent le droit à l'existence de l'État d'Israël. Par ailleurs, la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient demeure une priorité pour de nombreux États, mais seul un dialogue direct fondé sur la base d'accords librement conclus entre tous les États de la région permettrait d'y parvenir.

Non-prolifération

11. Le Traité sur la non-prolifération est la pierre angulaire du régime mondial de non-prolifération nucléaire et la non-prolifération est le principe fondamental du Traité. Il ne saurait y avoir de coopération nucléaire internationale digne de ce nom ni de désarmement sans solides garanties de non-prolifération. Si nous voulons que les États dotés de l'arme nucléaire concluent d'eux-mêmes qu'ils resteront en sécurité sans armes nucléaires et que le désarmement est donc possible, ils doivent être certains qu'aucun autre État ne mettra au point de telles armes. Le respect intégral des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), notamment l'adhésion au Protocole additionnel en tant que norme de facto permettant de vérifier que les obligations découlant des accords de garanties conclus au titre du Traité sont respectées, demeure également un élément central des efforts mondiaux de non-prolifération et accroît la probabilité de parvenir au désarmement.

Désarmement

12. Une autre mesure importante serait que tous les pays possédant des armes nucléaires instaurent un moratoire sur la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires. La communauté internationale met l'accent sur l'ouverture de négociations relatives à l'élaboration d'un traité interdisant la production de matières fissiles destinées à la fabrication d'armes nucléaires. Toutefois, ces efforts échouent pour une seule raison : certains États estiment qu'il leur faut plus de matières fissiles, ou du moins ne sont pas prêts à renoncer à cette option au moment où ils construisent leurs arsenaux nucléaires. Pour entamer une quelconque négociation, il faudrait au préalable que tous les États souhaitent mettre fin à la production de ces matières ; une fois que cette condition aura été remplie, il sera possible de conclure un traité.

13. De même, freiner l'augmentation des arsenaux nucléaires de tous les États qui en possèdent permettrait de créer un climat de confiance propice aux progrès en termes de réduction des arsenaux. Alors que les États-Unis ont réduit leur arsenal nucléaire de plus de 88 % depuis les années les plus intenses de la guerre froide, d'autres pays sont allés dans la direction opposée. La Fédération de Russie, la Chine et la République populaire démocratique de Corée augmentent actuellement leurs stocks d'armes et diversifient leurs capacités, effectuent des essais nucléaires et des tests de missiles balistiques, accordent plus d'importance aux armes nucléaires dans leurs stratégies de sécurité et, dans certains cas, continuent de développer de nouvelles capacités nucléaires pour menacer d'autres nations. Les stocks et les capacités nucléaires s'accroissent également ailleurs en Asie au point que la perspective du désarmement nucléaire s'en trouve menacée.

14. Enfin, améliorer la transparence en matière de politiques, de plans et de doctrines nucléaires constituerait une mesure de confiance cruciale pour la poursuite des négociations sur la réduction des armes nucléaires. Dans la révision de la position nucléaire des États-Unis de 2018, il est dit que les efforts de maîtrise des armements doivent maintenant être axés sur les mesures de confiance et de sécurité visant à rétablir la confiance et la communication. « Nous sommes prêts à considérer des opportunités en matière de contrôle des armements qui ramènent les Parties sur la voie du respect, de la prévisibilité et de la transparence, et nous demeurons réceptifs à de futures négociations sur le contrôle des armements si les conditions le permettent et si l'issue potentielle améliore la sécurité des États-Unis, de leurs alliés et de leurs partenaires ».

Contrôle

15. Un des principaux efforts visant à créer les conditions d'un futur désarmement nucléaire sera de veiller à nous doter des capacités permettant de contrôler toute réduction potentielle. Pour que le désarmement nucléaire mondial devienne une réalité, tous les États, en particulier ceux qui possèdent des armes nucléaires, devront se soumettre à un contrôle crédible, efficace et opportun. Il nous faudra coopérer afin de disposer des technologies, des capacités et de l'expérience nécessaires pour mettre en œuvre les mesures de vérification nécessaires, et pour garantir que la communauté internationale réagisse rapidement et de manière décisive en cas de non-conformité.

Respect des dispositions

16. Le respect par les EDAN de toutes leurs obligations conventionnelles actuelles et futures, et l'existence des moyens et d'une volonté politique permettant de faire face aux cas de violation constituent des conditions indispensables au désarmement nucléaire, de même que le respect par les États non dotés d'armes nucléaires de leurs obligations en matière de non-prolifération. Néanmoins, interdire clairement les armes nucléaires et accompagner cette décision d'un plan détaillé pour leur élimination et de solides dispositions de vérification, pourraient s'avérer insuffisants si la communauté internationale est incapable de faire respecter les dispositions adoptées. Il ne s'agit pas seulement d'un défi lié à la destruction des armes. Préserver la stabilité, même avec un nombre réduit d'armes nucléaires, requiert un niveau élevé de confiance que tous les États respecteront leurs engagements et que toute dérogation sera gérée de manière efficace. Les violations récentes des obligations conventionnelles et le manque apparent de volonté de répondre aux préoccupations soulevées ébranlent toutefois cette certitude.

17. De nos jours, les problèmes de conformité assombrissent les perspectives de désarmement – et pas seulement parce que la Fédération de Russie continue de violer le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire. Ces problèmes constituent également un obstacle à l'application de la Convention sur les armes chimiques (CIAC). La Convention a été élaborée pour interdire, éliminer les armes chimiques et en contrôler la destruction. Malheureusement, nous sommes témoins de l'érosion de la norme internationale en ce qui concerne l'utilisation, généralement en toute impunité, d'armes chimiques. Des États font des efforts concertés pour compromettre l'efficacité et la crédibilité des institutions garantes de la transparence et de la responsabilité sur lesquelles la communauté internationale s'appuie pour faire en sorte que l'application des régimes de désarmement soit une réussite. Pour qu'un monde exempt d'armes nucléaires devienne réalité, la communauté internationale

doit de nouveau s'engager à assurer le respect des dispositions, y compris par des mesures coercitives efficaces.

Utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et sécurité nucléaire

18. Un autre défi pour la stabilité d'un monde exempt d'armes nucléaires est de veiller à ce que la technologie nucléaire transférée, acquise ou mise au point à des fins pacifiques ne soit pas détournée ou utilisée à mauvais escient pour produire ou mettre au point des armes nucléaires. Le Traité offre les bases d'une coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, compte tenu du potentiel des applications nucléaires et non nucléaires à améliorer considérablement la qualité de vie dans le monde entier. Cependant, pour créer les conditions propices aux négociations sur le désarmement nucléaire, il est essentiel de gérer et de réduire au maximum le risque inhérent, dans une certaine mesure, à toute technologie nucléaire. À cette fin, nous sommes parvenus à un large consensus sur la nécessité de limiter les étapes les plus sensibles du cycle du combustible nucléaire et de réduire au maximum l'exploitation civile des matières nucléaires utilisables à des fins militaires.

19. Toutefois, ce consensus risque de s'effriter. Depuis l'entrée en vigueur du Traité, les principaux fournisseurs de technologie nucléaire ont adopté un ensemble de normes régissant le commerce nucléaire légal, qui réduisent ce risque et encouragent ce type de commerce en opérant sur une base commune de principes de non-prolifération. La solidité de ce socle dépend toutefois de la viabilité d'un marché des biens et services nucléaires diversifié et stable. Alors que les États s'efforcent d'avoir un accès illimité à la technologie nucléaire, la pression pour ne pas tenir compte des principes essentiels de non-prolifération en ce qui concerne l'approvisionnement des éléments les plus sensibles du cycle du combustible et l'incapacité d'insister sur le respect des normes de garanties les plus élevées, notamment du Protocole additionnel de l'AIEA, dans tous les projets de coopération dans le domaine du nucléaire civil, compromettent le régime de non-prolifération, affaiblissant la certitude que, tel qu'il est présenté à l'article IV, le mécanisme de coopération nucléaire peut fonctionner conformément aux impératifs de non-prolifération. Cette incertitude est une menace potentielle pour le dispositif et rend la possibilité du désarmement nucléaire moins vraisemblable.

Conclusion

20. Toutes les nations peuvent et doivent s'employer à créer les conditions essentielles au désarmement nucléaire, contribuant à façonner un monde dans lequel la dissuasion nucléaire est inutile et à maintenir la stabilité stratégique mondiale. Alors que nous nous efforçons d'atteindre ce noble objectif auquel le Traité contribue immensément depuis les 50 dernières années, les États-Unis se réjouissent à l'idée de collaborer avec tous les États parties sur cette question importante.